

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 2 / Брой 2 / Май 2011



Съдържание

УВОДНА СТАТИЯ

Тодор Танев
ДОБРИТЕ ОБНОСКИ И ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Татяна Томова
КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ПОЛИТИКИТЕ МЕЖДУ ИДЕОЛОГИЯТА НА СВОБОДНАТА
КОНКУРЕНЦИЯ И РАЦИОНАЛНОСТТА НА ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ
АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ

Александър Маринов
КАПАЦИТЕТ ЗА ПОЛИТИКИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Николай Тилкиджиев
ДОВЕРИЕТО И КАЧЕСТВОТО НА ЖИВОТ КАТО ИНДИКАТОРИ НА ДОБРОТО
УПРАВЛЕНИЕ

Тодор Танев
MANAGEMENT И GOVERNANCE – ДВА ВИДА УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНАТА
СФЕРА СЪБРАНИ В ЕДИНЕН ЦИКЪЛ НА УПРАВЛЕНИЕТО

ПРАКТИКИ

Георги Георгиев
ПОДХОДЪТ ЛИДЕР – ВЪЗМОЖНОСТ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО

Симеон Петров
ДОХОДИТЕ ОТ ТРУД И ПОЛИТИКАТА НА ДОХОДИТЕ ОТ ТРУД В РУМЪНИЯ –
ТЕНДЕНЦИИ И ПРОМЯНА

Contents

Todor Tanev
GOOD MANNERS AND GOOD GOVERNANCE

Tatiana Tomova
PUBLIC POLICY CONCEPT BETWEEN THE IDEOLOGY OF FREE COMPETITION AND
THE RATIONALITY OF GOVERNANCE

Alexander Marinov
THE POLICY CAPACITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Nikolai Tilkidjiev
TRUST AND QUALITY OF LIFE AS INDICATORS OF A GOOD MANAGEMENT

Todor Tanev
MANAGEMENT AND GOVERNANCE - TWO TYPES OF MANAGEMENT OF THE
PUBLIC SECTOR AS ELEMENTS OF A GENERAL CYCLE OF MANAGEMENT

Georgi Georgiev
LEADER APPROACH - OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

Simeon Petrov
LABOR INCOME AND INCOME POLICY IN ROMANIA – TRENDS AND CHANGES

УВОДНА СТАТИЯ

ДОБРИТЕ ОБНОСКИ И ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ

Тодор Танев

Тръгвам от една банална истина, водеща до вечен въпрос, за да изтъкна един от нестандартните му отговори.

*Държавното управление е управление на „масите“.
Как най-добре да се управляват те?*

Съществуват предостатъчно формули с противоречив патос, натрупани във вековете.

Мисля, че никой обаче не е достигнал до толкова изящна идея, като английският интелектуалец Кенет Кларк¹ описвайки чертите на човешката цивилизация. По въпроса за доброто управление той акцентира върху *добрите обноси* и техните обществени последици. Твърди, че просветеността при управляващите *понякога* води до добри обноси. Добрите обноси от своя страна единствено са в състояние да превърнат управленското знание в добри практики. Те стават активен посредник между знания за управлението и самото управление на практиката².

Накратко, знанието, дори да го има, не е достатъчно условие за добро управление. (Разбира се, още по-зле става, когато го няма и него.) Трябва и култура, но тя не пада от небето.

Вероятно Кенет Кларк намеква за най-високата степен при интелигентния подход към лидерството на масите, които се нуждаят от напътствие и имат право на добро управление. Някъде тези висоти са познати като джентълменство (не става дума за спазване на етикет и куртоазия). С твърдението си Кенет Кларк навярно пита може ли изобщо да се управлява добре без културния синтез, наречен добри обноси?

Добрите обноси и простолюдието... Усещането за сблъсък между двете страни на това уравнение на цивилизованото управление е измамно и подвеждащо. Тъкмо до сблъсък не бива да се стига. Но условието за това е простолюдието да не управлява на всяка цена, защото даже днес добрите обноси (за разлика от образованието) са му трудно достъпни поради елитните условия, които са нужни за тяхното култивиране.

Така че тук не става дума за знатен произход, а за наличие или отсъствие на определен ранг *култура, която може да се достигне по принцип от всеки, но на практика не и от всички*. Законът на добрите обноси важи в еднаква сила и за елита. Така от своя страна елитът не трябва да стъпва никога извън пътеката на въпросните добри обноси – нещо, което го отличава като елит, а не просто придобитата школовка. Не всеки е просветен, а отделно от това не всеки от просветените е култивирал добри обноси.

Съвременната цивилизация започва с Ренесанса, а той започва с откриването на доброто управление (тъкмо тогава се появяват артефакти като фреските, изобразяващи

¹ http://liternet.bg/publish17/t_t_petev/kklark.htm

² Кларк, К. Цивилизацията. София, Изд. „Бард”. 2004. Стр. 132-136

доброто и лошото управление в общинската зала на ренесансова Сиена, първата дворцова библиотека в Palazzo ducale в Урбино, школата по обноси в княжеския дворец в Мантуа, интересът към древните държавници при Тома Аквински или поставянето на човека във фокуса на политиката както става при Данте и Макиавели).

Но доброто управление в момента на появата си през Ренесанса е дело на нищожно малцинство. Дори в републиканска Флоренция Възраждането засяга относително малко хора, а в градове като Урбино и Мантуа то фактически не излиза от границите на двореца, казва Кенет Кларк. Нещата не са се променили до днес. Имената на единични конкретни ръководители неслучайно се използват като събирателно понятие за добро управление: Робер Шуман през 1958-ма, Конрад Аденауер с денацификацията и връщането на Германия като ключов камък на обединена Европа, Уудро Уилсън през 1919 година като миротворец на световното бъдеще, Фритьоф Нансен като Комисар за бежанците в най-суровата криза, Жан Моне и архитектурата на европейското обединение „стъпка по стъпка”.

Нека пак повторим: изглежда добро управление не следва даже ако ръководителят е завършил подходящо образование в Харвард, Оксфорд или Кеймбридж. То следва, ако над образованието са надградени добрите обноси с хората: не просто етикета и вежливостта, а *хуманистичната култура*. Подобен интелектуален заряд обаче не може да бъде масов продукт на първичната школовка, защото изисква много усилия на много хора, концентрирани върху развитието на един, много време, обикновено поколения, т.е. предадени от поколенията *ценности*, а не просто колективен опит.

Това противоречи на съвременното чувство за равенство. Ние не обичаме дворците, но понякога само в „дворец”, разбран като изключителна среда (а не дом на монарха) човек е могъл да направи нещо необикновено заради самото това нещо – било защото иска да го направи, било защото смята, че си струва да го направи. И именно в такива „своеволни и излишни” дела на отделни личности обществото понякога открива силата си, постига себе си, достига цивилизацията.

Кенет Кларк споделя, че когато се разхождаме из украсените зали на двореца в Урбино не може да не си помислим: „А какво да кажем за хората, работещи на полето, за онези овчари, до които техният владетел Гуидобалдо не се е допитвал по въпросите на вкуса и добрите обноси? Нима те не са могли да имат никаква своя собствена цивилизация?” В какъв смисъл може да се говори за цивилизовано село?

Предизвикан от някакъв си богаташ, издигнал се незнайно от къде, обещал тлъста сума на картинната галерия в Дъблин, но при условие, че се докаже, че простолюдието харесва картините там, поетът Йейтс написва следното:

*Когато в град Урбино, покатерен
по скатове на хълми ветровити
херцогът Гуидобалдо изнамери
придворната галантност, етикета,
с които дух и хубост да изпита,
той не прати вестители в полето
да разузнаят тайно, дето сварят,
какво си мислят простите овчари!*

Откриването на личността станало във Флоренция и няколко малки градчета наоколо към началото на XV век. Новият обществен строй е зависел изцяло от индивидуалните характеристики на владетелите. Например в един от градовете-държави управлява Федерико да Монтефелтро – рицарят, четящ книга, феодалът, открил явлението придворна библиотека, чийто просветен син Гуидобалдо основава Урбинския университет

през 1506 година. В съседния град-държава обаче дребейства без книги, библиотеки, университети, без обноси Сиджизмондо Пандолфо Малатеста, „Вълкът на Римини”, от чиито завоевания не е останала следа.

Чии селяни са живели по-добре?

Биографията на Монтефелтро, написана от библиотекаря му Веспасиано де Бастичи, човекът, който снабдява библиотеката му с книги, дава еднозначен отговор на този въпрос. Не е оставено абсолютно никакво място за колебание. В текста многократно се споменава за човечността на херцога: попитан какво е необходимо за управлението на едно царство, херцогът отговарял все едно и също – “essere umano” – „да бъдеш човек”, т.е. *да управляваш човечно*.

Това обаче изисква дълбоко разбиране за нормата на отношенията между хората, т.е. понятие за добрите обноси, което е следствие от просветеността. Урбино е затънтено място в източните предпланини на Апенините, самото му название означава „градче”. Въпреки това животът тъкмо в урбинския дворец през последната четвърт на Cinquecento се счита за една от връхните точки в западната цивилизация. Причината е, че първият урбински херцог Федерико да Монтефелтро е не само един от най-големите пълководци на своето време, но и най-вече извънредно културен и умен човек, страстен колекционер и четец на книги.

Едуард IV от Англия го прави кавалер на „най-благородния Орден на жартiera”. На прочутия си портрет Федерико да Монтефелтро действително носи знака на ордена на лявото си коляно. Но не заради това той поръчва на Юстус от Гент да бъде изрисуван, не заради тщеславието на своята сила и власт. За разлика от всички портрети на рицари херцогът Федерико от Урбино не е на кон, а в своето Studiolo – кабинета, където мисли върху управлението.



Портретът на Федерико да Монтефелтро от Юстус ван Гент

Почетният жартiera е на преден план, вижда се ясно как виси на бронята върху издаденото напред коляно, но шлемът е на земята. Вместо да е в бойна поза, рицарят, съвсем необичайно, е седнал на стол. Най-важното са ръцете, символът на действието: те не държат меч и са далеч от всяка негова употреба, защото са заети с друго, с нещо

коренно различно – ръцете на херцога на Урбино държат голяма книга. Погледът му издава по-скоро жив интерес към света на отвъдното, описан между кориците на книгата, отколкото каквото и да било явно присъствие като властелин в реалния свят. (Да не забравяме, че същият човек някога се подлага на страховита операция – хирурзите премахват горната част на носа му, за да увеличат страничното зрение на единственото ляво око, след като в битка губи другото, за да не бъде изненадан от другата страна в поредния бой.) Написаното в книгата съвсем очевидно е по-важно от натрапващия се на преден план символ на благородническата власт.

Творбата на Юстус ван Гент е забележителна, нямаща равна на себе си в цялата история. (Все пак художникът тук е просто пресъздател на идеята на своя поръчител, който е същинският създател на посланието.) Портретът, който Федерико да Монтефелтро наредил да нарисуват за скъпоценната му библиотека, го представя определено не като войник, а като *sapientis*, т.е. разумен, придобиващ чрез четене акумулиран човешки опит, чрез който може да мултиплицира ефекта от своите действия за хората така, както сам, без книгата, никога не би могъл!

Но даже не книгата с написаното в нея е най-важното за зрителя, а нещо извън картината – културният факт, че обществен ръководител поставя книгата на централно място, над ордена, доспехите, престолонаследника. На същото равнище с книгата е единствено мислещата глава на добрия управляващ според собствената му алегория. Тъкмо заниманието с книгата издава *отговорността* пред хората, а това е хуманизъм, нещо повече от начетеност.

Няма друг портрет на четящ държавник, *избрал* книгата пред меча в размирни времена.

Колко ръководители и политици след това са поръчвали да бъдат изрисувани по подобен начин?

Отношението на един владетел към университета е навярно най-сбитата диагноза на неговото управление.

От отношението към просветеността следват всички управленски добродетели или пороци.

Федерико да Монтефелтро издържа този вечен тест за добро управление с отличен. Нищо не е случайно.



Двумерният графичен портрет на Федерико

Федерико, наречен „Светлината на Италия”, е емблематична фигура в историята на италианския Ренесанс за приноса му на просветен владетел. Той налага справедливост и стабилност в малкото си княжество, като основава управлението си върху принципите на

своето хуманистично образование. Образованието му прераства в самообразование през целия живот. Урбинският херцог постепенно създава за себе си най-богатата библиотека след Ватиканската. Неговият интерес е класиката, особено историята и античната философия³. Федерико прибягва до услугите на най-добрите кописти за нуждите на личния си скрипториум. (Тъкмо кописти, не печатари: той никак не може да възприеме печатните книги, които тъкмо се появяват по това време, наричайки ги „механично изкуство“, един вид светотатство – може би е имал предвид, че трудът по придобиването на книга извисява този, който се извисява над този, при който механичната книга идва сама, за която не се е борил и която затова няма да дочете.)

Дукът Монтефелтро основава своето управление върху принципа, че всички граждани на Урбино, независимо от ранга, са равни пред закона – нещо рядко срещано до този момент от повече от хилядолетие. Федерико често се разхожда по улиците на Урбино невъоръжен и без охрана, за да проучи благосъстоянието на поданиците си по състоянието на магазините и работилниците. Тъй като е отдаден на проблема за благосъстоянието на гражданите на Урбино и своите войници, хората му са изключително лоялни и, колкото и невероятно да е това при броя на конфликтите, в които един владетел от онова време е трябвало да участва, той никога не губи война.

Четящият Федерико да Монтефелтро осъзнава, че доброто управление е основата на стабилната власт, а не обратно. В така укрепената власт, създава му здрави интелектуални и политически връзки с Ватикана и другите просветени дворове в Италия, херцогът Федерико успява, макар и много трудно, да победи веднъж завинаги своя изконен противник и противоположност във всяко отношение, тиранина Малатеста от Римини (тази борба на принципи далечно напомня трудната победа срещу нацизма през XX век).

Управлението на Урбино от страна на Федерико да Монтефелтро е удивително.

Херцогът замисля да създаде „идеален град“.

Реформата не може да бъде еднолично дело и затова Монтефелтро наема цяла армия експерти, известни в тогавашна Европа. Сред тях са архитектите Лучано Лаурану и Франческо ди Джорджо Мартинии, известни художници не само от Италия, но и от Северна Европа, като Пиеро делла Франческа, Паоло Учело, Педро Берруджете, Джовани Боккати, даже самия Юстус ван Гент. Херцогът помага на младия си съгражданин Рафаело (синът на придворния художник Джовани Санти) да получи добро художествено образование. Урбино придобива важно културно значение.



Картина на „Идеалния град“ от Урбино

³ http://en.wikipedia.org/wiki/Federico_da_Montefeltro

С усилията на всички експерти е създадени забележителни европейски архитектурни и художествени ансамбли, в центъра на които е безспорно урбинският дворец на херцога, Палацо дукале – едно от чудесата на Италия и Ренесанса.



Драматична картина на екстериора на двореца в Урбино

Дворецът в Урбино има свой собствен стил. Дворът с неговите аркади не създава онова впечатление на устрем и подвижност, а е спокоен и сякаш стои вън от времето. Стаите са леки и с много въздух, а пропорциите им са така съвършени, че човек се чувства като освежен, когато се разхожда из тях. Кенет Кларк споделя собствените си възприятия за двореца така: „Всъщност това е едничкият дворец в света, който мога да обиколя, без да се почувствам подтиснат и изтощен.” Браманте, най-големият архитект на зрялото Възраждане също е роден в Урбино по това време и може да е участвал в строежа на двореца при завършването му. Рафаело, една от цивилизоващите сили на западното въображение, набира най-ранните си впечатления за хармония, мярка и добри обноси от Урбинския двор. Нещо, което може да се каже със сигурност е, че характерът на самия поръчител на всичко – Федерико да Монтефелтро – е проникнал в цялата сграда, включително просторните и изящни подземия.



Картини от интериора на двореца

Извънбрачният син на стария Гуидантонио да Монтефелтро, владетел на Урбино, Губбио и Кастелдуранте, херцог на Сполето, се ражда в замък Петроя в Губбио през 1422

година. Скоро малкият Федерико е напълно узаконен от Ватикана със съгласието на жената на Гуидантонио, която била племенница на тогавашния папа Мартин V.

Съдбата му е странна за човека от днешния XXI век, но напълно нормална за онова време. Това е време, изпъстрено с непрестанни феодални междуособици и чести намеси на църквата в политическите борби, в които основните играчи, какъвто е безспорно Федерико да Монтефелтро, натрупват огромен личен политически опит, трудно достижим в друга епоха. Такава е съдбата на тези, които са постлали политическите основи на Възраждането.



Федерико в политически диспут

Като благородник Федерико е преди всичко професионален военачалник и войник, който се бие с хората си едно след друго в сборни армии на една или друга страна в сблъсъка между гвелфите и гибелините. Федерико започва своята военна кариера на 16 години, когато е посветен в рицарско звание от император Сигизмунд I. Отличава се в не една битка, особено в 20-годишната поредица войни срещу вечния си враг Малатеста, макар не войната сама по себе си да му осигурява окончателната победа. В качеството си на благородник той е заедно с това владетел на градове и села, затова и ръководна политическа и административна фигура. С това приключва стандартната част от биографията му.

Хуманистичното образование и интелект добавят нестандартните черти в тази биография, превръщайки Федерико да Монтефелтро в една от най-първите и ярки личности в темелите на Възраждането. Това прави неговото управление на Урбино в образец на просветено ръководство на публичните дела с характеристики, не само изпреварили времето си с векове, но и създали едно от изключенията на държавничество, които въодушевяват доброто управление във всяка следваща епоха.

Когато на 22 юли 1444 г. брат му Одантонио, станал неотдавна херцог на Урбино, който управлява зле, е убит в резултат на заговор (участието на Федерико в покушението така и не става ясно), властта над града преминава в негови ръце. Настава славната епоха на доброто управление на Федерико да Монтефелтро, продължено и от сина му

Гуидобалдо. Финансовото положение на Урбино е тежко след кратковременното управление на разточителния Одантонио, поради което Федерико продължава да печели чрез участие във войни и политически водовъртежи от най-висш порядък. (Така например през 2003 г. един известен италиански професор успява да разшифрова писмо на херцога на Урбино до своите представители при папския престол и така доказва, че тъкмо Федерико да Монтефелтро е в центъра на политическите борби в Италия, тъй като излиза, че е организатор на заговора Паци против Медичите, а не папа Сикст IV, както се е мислело векове наред.) Всичко прави с оглед добруването на своите поданици и културното развитие на Урбино.



Червеният портрет на Федерико от галерия „Уфици“ във Флоренция

В същото време Юстус ван Гент, който се заселва трайно в Италия с преведено на италиански име Джусто да Гуанто, заедно с Педро Берруджете зографисват палацото на Федерико. Херцогът е поръчал нещо много специално: да бъдат изрисувани портретите на най-великите лидери от древността – *uomini illustri* или още *uomini famosi*, предназначени за прочутото „студиоло“ (личен работен кабинет) на просветения владетел – свята свята на неговите научни занимания и постоянни четения. Така се появява цикълът от 28 портрети на „велики хора“⁴, рисуван около в 1474 г. Част от тях са в Лувъра, а други – в националния музей в Губбио.

⁴http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D1%81%D1%82%D1%83%D1%81_%D0%B2%D0%B0%D0%BD_%D0%93%D0%B5%D0%BD%D1%82



Картина на „студиолото”

Uomini illustri, великите хора, е популярна тема на фреските по италианските градски дворци – палацо – от епохата на Възраждането. Това са изображенията великите хора на древността, които са потребни най-вече за вдъхновението и фона на разговорите на обитателите на тези градски дворци в ренесансовите италиански градове, чувстващи потребността да подкрепят своите интелектуални тези и политически разсъждения с примери от античната история и църквата, преди всичко мислите на философите и държавниците от републиканския Рим и теолозите от Ватикана⁵. Очевидно че по желание на поръчителя сред изображенията на великите хора е попаднал и собственият му портрет, за който стана дума.

Освен хуманизъм и сила доброто управление се нуждае от просветеност и финес.

Добрите обноски: те също са продукт на Урбино, а също и Мантуа.

Кенет Кларк описва ситуацията, в която както в Урбино, така и в други италиански дворове – Ферара и Мантуа – отиват младежи, за да шлифоват образованието си. Те учат да четат класиците, да стъпват изискано, да говорят тихо, да играят различни игри, без да се мамят един друг и без да се ритат по пищялките. С една дума – да се държат като благородници. Това е градската култура – тъкмо *градска* – „колективният” благородник, какъвто преди Ренесанса не съществува.

Всъщност Федерико да Монтефелтро, воден от своя просветен ум и лидерски инстинкт създава нещо толкова ново за сферата на управлението, колкото деленето на атома за военното дело в нашата епоха. Чрез благородството, просветата, културата, университета, библиотеката, експертите и т.н. Монтефелтро разширява кръга на благородничеството почти до рамките на града и създава широк дифузен елит в княжеството – социален и политически материал, който Средновековието не само не познава, но и в никакъв случай не би толерирало. Доброто управление избуява на тази и само тази почва. Няма смисъл да се търси то на камънаците, пясъците и сипеите на грубоватото и първично средновековие и неговите традиционни вождове.

По времето на наследника на Федерико, сина му Гуидобалдо да Монтефелтро (лъчезарното момче пред четящия баща в портрета на Юстус ван Гент), представата за благородника получава класически израз в една книга, озаглавена „Царедворецът” от Балтасаре Кастильоне. Тя оказва огромно въздействие. Император Карл V държи край

⁵http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%82%D1%8B%D0%B5_%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8

леглото си само три книги – Библията, „Князът” на Макиавели и „Царедворецът” на Кастильоне. Повече от сто години тя определя у хората представата за добри обноски. Тя е много повече от наръчник за вежливо държание, тъй като очертава идеала за благородника, който се изгражда върху почива на истински човешки критерии за принципни отношения между хората.

Елитът от новия Монтефелтровски тип, т.е. „разтвореният”, по-широк градски елит не е просто следствие от образованост и култивация на добри нрави, нещо като тренинг. Напротив. Елитът е селекция, която трае дълго време, защото е въпрос на култура, а както е известно културата е бавно разгръщащ се процес, тя изостава, защото ѝ трябва преход от поколение на поколение, без което магията не се получава – прочутият “Culture Lag”, “изоставането” на културата от другите протичащи процеси в политиката и обществото. Простолудието нарича това „сой”.

Тук изобщо не проповядвам някакъв самоуверен елитизъм. Ще дам пример от друго пространство и друго време: разликата в начин, по който се избират съдиите у нас и в Англия. Кога дейците на съдебната власт са дотолкова независими и неподкупни, че да произвеждат право и да допринасят за честта на тази сфера?

Според новата българска конституция съдиите в няколкото върховни съдебни инстанции на „независимата” съдебна власт в България се избират с... квоти на другите две власти – т.е. от квотата на Народното събрание и на президента. Радетелите на тази практика твърдят, че квота означавало нещо друго, не влияние на една (политическа) власт върху друга (не-политическа). Дали обаче ако президентът е от друга партия съдиите, попаднали в президентската квота биха били същите?

В същото време например върховните съдии в Англия и Уелс, High Court judges, се назначават от кралицата по съвет на министър-председателя и Лорд-канцлера (какъвто пост е заемал например Томас Мор в 1527 година). Доброто име на тези институции, опазвано столетия и самото то вече по-ценно от всяка днешна облага, за да бъде рискувано с лека ръка, не допуска случайности в подбора. Въпреки това, за да защити още по-пълно съдебната власт от евентуална политизация, е създадена специална Комисия по назначаването на съдии непосредствено към самата независима съдебна система. Тази комисия поема основните отговорности по всички преценки. От дълго време са въведени цензове, най-вече изискването за продължителна и неопетнена практика в системата преди някой да е номиниран за High Court judge.

Така в крайна сметка можеш евентуално да станеш върховен съдия в Англия и Уелс само ако си прехвърлил дадена възраст, имаш неопетнено име, разполагаш с определено състояние, т.е. най-често ако предците ти са гарантирали със своята добре служба, че са те възпитали като себе си. Колкото и недемократично да изглежда това в сравнение с нашата демокрация все пак подобна система обслужва най-пряко самата демокрация. Човек с натрупан дълъг опит, който си е „надсмогнал на харча”, на който в живота остава да защити име, при това не само своето, но и фамилното име, което трябва да предаде неопетнено на потомството – възможно е това да е човек, който няма да се продаде нито на частник, нито на политическа партия.

Това му казват „сой”, но става дума за социалния смисъл, не за гените. Нека не забравяме, че тъкмо в английските правни книги описанията на правилата завършват с крилатата фраза „... и във всеки друг случай се постъпва както подобава на най-добрата практика.” Добрите обноски – не етикета, не облеклото, не куртоазията, а нещо вътрешноприсъщо и същевременно достатъчно осезаемо, обективно, рационално, едва ли не материално. Едни го имат, други – не и в повечето случаи става дума за поколения.

Това важи не само за съдиите, но и за управниците.

В „Цивилизацията” се споменава бегло за още един подобен пример от същото време – Мантуа.

По същото време, когато в Урбино се измислят основите на доброто управление на новата епоха в Мантуа управлява подобна просветена фамилия. Това е фамилията Гонзага, която е кръвно свързана с Федерико да Монтефелтро, женен за дъщеря на Гонзага. В Мантуа също доминират добрите обноски в управлението с всички възможни последици от това за политиката и управлението на княжеството, което продължава 300 години. Гонзага са „от сой” и това личи дори по изражението на лицата им.



Портрети на мъже, жени и деца от фамилията Гонзага

Истината е, че Гонзагите са преки потомци на последната византийска династия на Палеолозите. Отново може да се каже, че нищо не е случайно. Славната Византийска империя (всъщност Ромейска, един немски учен от XIX век я кръщава „византийска”) просъществува чак до чудноватия XV век, същия, за който ставаше дума до момента – италианския и европейски Cinquecento, през който на Изток пък, в Китай, се построява Великата китайска стена. Тъкмо в този век някои от потомците ѝ се прехвърлят на Апенинския полуостров не много преди Ренесанса и се смесват с местна аристокрация, какъвто е случаят с Гонзагите.

Палеолозите са особено знатна, известна и важна византийска благородна фамилия. Тя е дала безпрецедентния брой от 11 императори – от Михаил VIII Палеолог, възвърнал Константинопол през 1261 г., като разгромява Четвъртия кръстоносен поход, до драматичното падане на последната столица в ръцете на османските турци на фаталния 29 май 1453 г. Това е най-дълго управлявалата византийска династия в историята на империята.

Фамилията на Палеолозите продължава своето съществуване както на територията на новата Османска империя, така и на запад, на територията на днешна Италия. Там една част от фамилията става феодален собственик на херцогството Монферат на север от Апенините и дава основата на прочутата фамилия Гонзага, владееща съседната територия и град Мантуа. Така този клон на Палеолозите от Монферат надживява онзи, който остава да живее в старата столица Константинопол. (По-късно тази фамилия дава основите на Хабсбург-Лонарингите, управлявали австрийската империя. Две от дъщерите от фамилията Гонзага в различни периоди се женят за императори на Свещената Римска империя.)



Интериор на летния дворец „Те” („Чай”) на Гонзагите в покрайнините на Мантуа

В двореца в Мантуа не виждаме чудната лекота и яснота на формите от урбинския дворец. Но там има една стая, в която може би повече, отколкото всякъде другаде, човек може да получи представа за цивилизования живот в един италиански двор. Тя е украсена от придворния художник Андреа Мантенья. Фреските представляват фамилията Гонзага. От цялата група лъха подчертана естественост. Малкото момче пита дали може да изяде една ябълка, но майката повече се интересува какви новини е получил току-що маркизът от секретаря си – всъщност новините са добри: синът им е станал кардинал. В друга сцена маркизът отива да го поздравя, придружен от по-младите си синове. Тук не виждаме онази ужасно надута парадност, твърди Кенет Кларк, която се простира в Европа през следващия век и достига връхната си точка във Версай.



Детайл от Мантуа: управляващият Гонзага получава вест, че синът му е станал кардинал

Ако си дадем сметка Римската империя никога не си е отивала, независимо от воплите на Августин Блажени, връстник на падането ѝ. Тихомълком тя се превръща в католическа империя и такава тя е хилядолетие и половина, в която светската и духовната власт вървят заедно и се представляват от италианци чак до наше време: братовчеди са едновременно владетели на градове и области, но също и кардинали и папи. Тази на практика италианска империя се простира до Америка, Азия и Австралия. Някои от многобройните градове-държави натрупват такъв политически опит, който редица държави не успяват да натрупат за цялото си съществуване. Само градът-държава Венеция е световна търговска империя за 400 години, а нейният „градски“ съвет от 160 души, заседаващ в голямата зала на последния етаж в Палата на доджите, изписана от Веронезе е всъщност нещо средно между парламент на световна империя и борд на международна компания. Подобни неща могат да се кажат и за Флоренция, която в 1452 година създава първата конвертируема валута (флоринът), Генуа, Пиза или не на последно място Ватикана.

Как да си представим доджите или папите: като хора от простолюдието, като наследствен коронован елит или като добри управници?

Въпросът за добрите обноси в доброто управление не се решава с воля, защото така не може да се реши: двете или съществуват едновременно или просто липсват заедно.

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ПОЛИТИКИТЕ МЕЖДУ ИДЕОЛОГИЯТА НА СВОБОДНАТА КОНКУРЕНЦИЯ И РАЦИОНАЛНОСТТА НА ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Татяна Томова

Резюме

Статията анализира основните характеристики на концепцията за публичните политики – линейното взаимодействие между заинтересовани страни и рационалният процес на изработване на политиките, за да защити тезата, че въвеждането на концепцията в практиките може да доведе до превратни резултати, ако се възприеме нормативно и се прилага без връзка с характеристиките на средата. Анализът е съсредоточен върху участието на бизнеса в осъществяването на политики и върху рисковете, които неговата икономическа слабост и индивидуалистични ценности могат да доведат. Аргументирана е тезата, че тези рискове са в основата на неуспешните публични политики в България и могат да бъдат компенсирани, ако публичните власти развият способностите си за рационален избор на инструмент за постигане на общите цели.

Ключови думи: публични политики, осъществяване на политики, заинтересовани страни, бизнес, публична полза, инструменти на политиките.

PUBLIC POLICY CONCEPT BETWEEN THE IDEOLOGY OF FREE COMPETITION AND THE RATIONALITY OF GOVERNANCE

Dr. Tatiana Tomova,
Assoc. professor,
Department of Public Administration,
Sofia University

Abstract

Summary: The article analyses the main features of public policy concept – the linear interaction between stakeholders and the rational policy-making process, in order to stand upon the thesis that its introduction in the practice can attain perverted results if it is perceived normatively and is implemented beyond the social environment. The analysis is stressed on the business participation in policy implementation and on the risks that its economic weakness and individualistic values can cause. The thesis that these risks are at the base of unsuccessful public policies in Bulgaria and that they can be offset if the public authorities obtain the competences for rational policy tools choice is sustained.

Key words: public policies, policy implementation, stakeholders, business, public benefits, policy tools

Терминът „публични политики“ се появява още в 20-те години на XX век в американската политическа наука, за да обозначи действията на публичните власти за постигане на колективни цели. Науката за политиките се появява в следвоенния период и е свързана основно с американските практики. Основната теза на новото изследователско поле е необходимостта от подобряване на демокрацията чрез обвързването на държавното

управление с ценностите и включването на множество участници в осъществяването му (Lasswell, 1949). Към края на века същата концепция придобива изключително значение както за научните анализи, така и за практиките на публично действие в капиталистическия свят.

В България говоренето и изследванията в понятията на публичните политики навлизат към края на 90-те години, а практиките, които следват логиката на концепцията се възприемат заедно с политическия преход и особено като част от процеса на европейска интеграция. Оттогава механизмите на публично действие в страната непрекъснато се променят в съответствие с основните елементи на концепцията: ефективно постигане на колективни цели, линейно взаимодействие, публични и частни участници. Промяната обаче остава на повърхността – новите подходи се въвеждат в нормите и в практиките, но не водят до резултатите, заради които са разработени. Променя се процесът, въвеждат се линейните принципи на взаимодействия между заинтересовани участници в цялостния цикъл на политиките, но ефективното постигане на колективните цели остава трудно постижимо и в най-честия случай се поставя под съмнение в публичния дебат. Проблемите обикновено се търсят във властите – дори и в линейния процес на политиките те остават отговорни за постигането на колективните цели. Политиките обаче са партньорски и зависят колкото от компетентните органи, толкова и от заинтересованите участници. Сред тях особено място заемат производителите или бизнеса, както е възприето да се наричат те в българския публичен дискурс. Приносът на бизнеса за постигане на колективните цели не е очевиден. Този принос е променлива от множество материални и поведенчески фактори, свързани с икономическите субекти. Ако процесът на публично действие в България не води до благоприятни резултати, свързани с колективните цели, то проблемът е в това, че **преобладаващата част от бизнеса на българския пазар на публични услуги, е по-скоро потребител, отколкото създател на политики**. Което не просто не позволява на процеса на политики да се рационализира, но го превръща в почти пълно отрицание на колективната логика.

Проблемът за включването на бизнеса в процеса на постигане на колективните цели е поставен по особен начин в българската изследователска литературата. Самата тя е насочена преди всичко към практиките и по-скоро предпоставя необходимостта от участието на бизнеса в публичните политики без да подставя под съмнение ефектът от това включване върху създаваната публична полза. Така процесът става по-важен от резултата, а нормативният подход – „така се управлява!“, напълно засенчва позитивния – „какво постигнахме и на каква цена?“. Като следствие заради идеологията на политиките се жертва тяхната рационалност.

Настоящата статия анализира ползите от включването на бизнеса в публичните политики, за да отговори на основния изследователски въпрос: „приложими ли са съвременните подходи на публичните политики във всяка културна среда, независимо от преобладаващите ценности и поведенчески модели?“. Ще се опитаме да защитим тезата, че ако процесът на предлагане на публични услуги, независимо че е организиран и проведен в съответствие с „правилната“ парадигма на политиките, не води до очакваните резултати, свързани с публичната полза, проблемът не е, или поне не е само, във виновното поведение на публичните власти и техните представители, а в специфичната среда, която пречупва и изкривява процеса и в крайна сметка го превръща в неефективен. Решението не е в отхвърлянето на възприетите концепции и подходи, а във възстановяване на рационалността на публичното управление чрез възстановяване на авторитета на публичните власти.

Концепцията за публичните политики внася в начина на публично управление два специфични елемента. Първият е за **линейния характер на процеса на публично**

действие. Вторият – за **управлението на процеса като предпоставка за ефективността на резултата от публичното действие.** Ако първият „отнема” власт от публичните власти, то вторият ги натоварва с необходимостта да действат по друг начин, да се превърнат от субекти в организатори на публичното действие. Отделянето на двата елемента води до обезличаването на публичните власти, а това означава и до невъзможност да се формулират и постигат публичните цели. Защото останалите участници в процеса имат друг вид интереси и само сплотяването им около общата цел може да произвежда публична полза.

Политиките като линейно взаимодействие

Линейният характер на политиките е отличителната характеристика на концепцията. Зад публичните политики стои някаква форма на държавно-обществен консенсус. Те са действия на не-отчуждената власт, която отговаря на действителните потребности на гражданите, не защото е добронамерена, некорумпирана или умна, т.е. не заради собствените си качества или ценности, а като следствие от въведените механизми за нейното упражняване. Благодарение на държавно-обществения консенсус, на въведеното в механизмите на властта преплитане на публични и частни интереси, политиките стават осъществими и приемливи за общността, за която се отнасят.

В литературата няма единство по въпроса за съдържанието на линейния характер. Държавно-обществения консенсус има множество теоретични превъплъщения – от видимостта и прозрачността на политиките за общността до очертаването на трайни политически мрежи, в които публични и частни участници взаимно се разпознават в процеса на предоставяне на публични услуги. Прозрачността не изчерпва спецификата на публичните политики и на държавно-обществения консенсус, върху който те се градят. Тя има отношение към отчетността пред обществото и гражданите, но не променя характера на властта, а само внася корекции в начина ѝ на упражняване. Разбира се, прозрачността „отваря” властта за влиянието на обществото и обществените групи, но не превръща йерархичното отношение политически представители – граждани в линейно.

Плуралистичната парадигма отива отвъд прозрачността на политиките и въвежда разбирането за изработване на публичните действия „отдолу – нагоре”. В този процес на изработване обществените групи, независимо от тяхната големина или обществено влияние, се конкурират за достъп до политическата власт и държавните организации, които отговарят на техния натиск като предприемат публични политики, подкрепяйки или отхвърляйки техните интереси. При този подход публичните политики са отговорът на властта на обществения натиск. В процеса на конкуренция между обществените групи за получаване на предимства чрез политиките се намесват посредници – лобита, които представят частните интереси пред компетентните органи. В крайна сметка процесът на лобиране (представяне на частните интереси пред властта) се превръща в процес на обвързване на публичните и частните интереси. Самите частни интереси се представят не като частни, а като свързани с публичната полза. Политиките, дори когато са отговор на натиск от страна на конкретна обществена група и създават непосредствени ползи за нея, в същото време създават публична полза, който съответства на възприетите публични цели.

Плуралистичният модел на изработване на политики „отдолу – нагоре” има съществени предимства. В дневния ред на политическите институции влизат идентифицираните от гражданите и техните групи проблеми. Така политиките наистина се приближават до хората и отговарят на действителните им нужди. Плуралистичният модел на изработване на политиките създава стабилност на публичното управление благодарение на предварително изградената подкрепа и сплотяване около публичните цели.

Това е идилията на плуралистичния модел. Реалното му осъществяване и въвеждане в практиките е свързано с невъзможността за равнопоставена конкуренция между всички обществени групи и с факта, че са налице – винаги и при всички обстоятелства, привилегирани позиции, „щастливи“ групи, които притежават ресурси на влияние и благодарение на тях имат много по-големи шансове да представят своите интереси пред властта. Така политиките освен с публичната полза, се оказват свързани с частните интереси на влиятелни обществени групи, което често се използва като основен аргумент срещу плуралистичния модел на изработване на публичното действие „отдолу – нагоре”.

Плуралистичното взаимодействие като всеки конкурентен модел проявява склонност към очертаване на монополи. Относително най-влиятелните участници в процеса на изработване на политики заемат трайни позиции, които остават запазени за тях, независимо от евентуалните промени в действителните им властови ресурси. Монополизирането на позиции в процеса на изработване на политиките „затваря” плуралистичното взаимодействие и води до оформянето на политически мрежи, в които участват само определен брой взаимно разпознаващи се участници, които разменят помежду си влияние и интереси. Като понятие „мрежата” се появява през 80-те години на миналия век, за да обозначи монополизирането на иначе конкурентния политически процес и превръщането му в нерегламентирано договаряне на интереси между влиятелни участници. Независимо от първоначалната си негативна конотация, политическата мрежа е начин на взаимодействие в процеса на постигане на публичните цели, който, подобно на плуралистичния процес, осигурява осъществимост на политиките благодарение на сплотяването на различни по своя характер и природа участници около общи цели. Мрежата е консервативна, тя по-скоро пречи на промяната в политиките и поради това е склонна към отчуждаване и отдалечаване от действителните потребности на гражданите, но в същото време има предимството да осигурява приемственост, стабилност и дори рационалност на публичното управление в резултат на сплотяването на влиятелните публични и частни интереси (Marin, Mayntz, 1991).

Поради негативната (първоначална) конотация на политическата мрежа, в теоретичната наука за публичното управление много скоро се появява неутралното понятие „общност на политиките”, а самата мрежа се превръща във вид общност, която се характеризира с относителна трайност и затвореност и се очертава на секторно или най-често – на под-секторно равнище. Общността на политиката е оформеният по-скоро в практиките, отколкото в писаното право държавно-обществен консенсус за публичните цели, необходимата форма на съгласие между влиятелните публични и частни участници в процеса на политиките. Тя е линейна, а не йерархична, и е следствие от взаимното разпознаване на участници, които притежават различни властови ресурси, необходими и достатъчни за постигане на публичните цели.

Разбирането за линейното взаимодействие (мрежи на политиките) има съществено значение за съвременната наука за публичното управление. Някои автори му придават значение на нов (трети) регулатор, различен от йерархията (властта) и конкуренцията (пазара) (Williamson, 1975). За разлика от йерархията, при него няма предварително регулирани позиции на субординация; за разлика от конкуренцията, в него участват определен брой участници, които притежават взаимодопълващи се властови ресурси, необходими за успеха в постигането на общите цели.

Критическото осмисляне на обвързването на публичните и частните интереси и очертаването на политическите мрежи е в основата на нормативното отхвърляне на концепцията за публичните политики и практиките за нейното въвеждане в действията на публичните власти. Това е своеобразно връщане към традиционното разбиране за политическата власт и държавата, зададено от теоретичната традиция на Вебер и от

практическите решения за независимата от политиката, професионална държавна служба. Тези идеи, изиграли изключителна роля за развитието на целия XX век, всъщност пречат за разбирането на концепцията за публичните политики, защото се опитват да намерят „мястото“ на публичните политики в йерархичната структура на политическата власт и да отговорят на въпроса „коя от овластените структури изработва политиките?“. Така политиките се изработват от политическите представители и в този смисъл те включват ценностите и целите, свързани с постигането им. Публичните власти действат в рамките на общоприетите ценности и формулираните цели, но предприемат действия, които са съобразени единствено с управленската логика и са неутрални и неподатливи на политическия натиск на гражданите и техните групи. Ще си позволим твърдението, че подобна теза не само опростява концепцията за публичните политики, но тя е в пълно противоречие с обществените и политическите процеси след 80-те години га XX век. Неслучайно през това десетилетие западните (по тогавашната терминология) държави провеждат административна реформа, която променя начина на държавно управление. Вярно е, че се променя парадигмата на управление и идеята, че властта действа, само ако пазарът създава неравновесия или асиметрии (Lindblom, 1977; Dahl, 1985) се превръща в основополагаща за публичното действие. Вярно е също така, че това не е единствената, дори не е най-важната промяна. Последната е в променената роля на държавата, в децентрализацията на публичното действие и във възстановяването на общностното (не само местното) самоуправление, при което не-държавни, дори не-политически организации – търговските дружества, неправителствените организации и семейството, осъществяват действия за постигане на публичните цели. Те не подменят политическата власт и публичните власти, но се превръщат в техни партньори в процеса на създаване на публичната полза.

Причините за това партньорство са свързани със започналите обществени промени в недра на капитализма. Държавата става тясна за икономическите субекти, за комуникационните технологии и за движението на идеите. Тя не може да ги задържи в рамките на собствената си територия и в този смисъл не може да им наложи правила на поведение, нито да ги контролира. Силата на националната държава става неприложима. Поради това партньорството, търсенето на държавно-обществен консенсус в процеса на постигане на публичните цели става необходима предпоставка за упражняването на политическата власт и функционирането на политическата общност. Демокрацията оцелява чрез линейния процес на изработване на публичните политики, който дава възможност множество, често противоречиви групови интереси, да се сплотят около общи за цялата политическа общност публични цели.

Партньорството между частните участници в процеса на публичното действие, които преследват собствените си интереси и публичните власти, които олицетворяват общия интерес, е рационално и за двете страни (Olson, 1965). За първите рационалността на партньорството изглежда очевидна – те получават конкурентни предимства чрез подкрепата на публичните власти. За публичните власти партньорството е не по-малко необходимо – чрез него се мобилизират допълнителни ресурси във вид на финанси, знания и опит, труд, като по този начин те могат да максимализират публичната полза на минимална цена.

Линейното взаимодействие между публични и частни организации обхваща целия цикъл на публичните политики – от идентификацията на проблема до оценката на степента на постигане на формулираните цели (Howlett, Ramesh, 1995). „Затварянето“ на партньорството в определен – независимо кой, етап от цикъла на политиките, променя концепцията и води до неблагоприятни последици за практиките. Без да доказваме тази теза поради ограничените цели на настоящата статия, политиките са цялото публично действие – от плана до оценката за него. Партньорството на етап „идентификация на

проблема” предполага, че публични и частни участници, включително експерти се сплотяват около общо разбиране за публичния проблем, който не може да се реши от само себе си чрез индивидуалните дейности и пазарната регулация или се появява като следствие от несъответствието между обществените факти и общо възприети ценности. На етап „формулиране на политиката”, когато в съдържателно отношение се изработват целите, се оформя общността на политиката, създава се неформалната връзка между влиятелните участници в процеса, които са в състояние да постигнат публичните цели. На пръв поглед на следващия етап на „взимане на решение” само компетентните органи имат значение; всъщност създаването на процедури, които да водят до взимане на едновременно легитимни и рационални решения за политиките, предполага включване в тях и то по подходящ начин на влиятелните участници, които имат значение за постигане на публичните цели.

Концепцията за публичните политики е ориентирана към резултата и ползата от публичното действие. Независимо че концепцията съдържа разбирането за публичните политики като променлива, а за характеристиките на процеса като фактори, теоретичните изследвания се занимават преди всичко с резултата, а не с процеса, още по-малко с институционалните предпоставки и необходимата институционална структура. Това прави почти невъзможно изработването на цялостна теория за публичните политики. Изследванията на публичните политики са по-скоро изследвания на случаи, които по-скоро анализират специфичните, отколкото повтарящите се характеристики. Поради тази причина концепцията за публичните политики рядко се използва в анализите на политическите общности. Така теориите за представителната власт, за легитимността и за плуралистичната демокрация се използват за обяснение на политиката на макро-равнище, а концепцията за публичните политики обяснява секторното (напр. транспортна политика, под-секторното равнище (ЖП-транспорт), както и равнището, очертано от идентификацията и решаването на конкретен публичен проблем (модернизацията на ЖП-инфраструктурата).

До 90-те години изключение правят европейските изследвания. Поради липсата на ясно очертана система от политически институции на общностно равнище, основен обект на изследванията са общите политики, които се създават по-скоро чрез междудържавни преговори и се осъществяват чрез регулации и инструменти за общо финансиране на публични дейности, провеждани от държавите-членки (Meny, Muller, Quermonne, 1995). Именно по повод на очертавания се Европейски съюз (ЕС) поради особеното институционално изграждане на тази политическа система – отгоре надолу, от държавите към над-националното равнище, става възможно концепцията за публичните политики да придобие основно обяснително значение. В развитието си до 90-те години, а и след това в някои сектори на политиката, Европейската общност се състои от общи политики без изградена собствена система от политически и държавни институции. Самите общи политики са резултат от хоризонтални взаимодействия между държавни и неправителствени участници, които разменят интереси и влияние в процеса на създаването и осъществяването им.

Публичните политики не са просто допълнение към представителната демокрация, а внасят съществени промени в нейното функциониране. Концепцията за публичното управление (governance) съдържа разбирането за тези промени. В най-общ смисъл публичното управление е политическа мрежа от само-разпознаващи се публични и частни актьори за предоставяне на публични услуги (Rhodes, 1997). Публичното управление не е нова практика, това е нов начин на управление на политическите общности, независимо от равнището на управление (глобално, европейско, държавно, регионално или местно). Този нов начин на управление:

- премахва субординацията и превръща всяко равнище на управление в самостоятелно и при това равностойно,
- премахва разделението между публичната и частната сфера, като превръща публичните власти и пазарните актьори в равностойни за процеса на постигане на публичните цели,
- приема, че както формалните, така и неформалните институции имат значение,
- приема, че политиките не налагат нечия воля над всички останали, а въвеждат правила и дори ситуации, благодарение на които частните дейности да протичат оптимално.

Този нов начин на управление постига общия интерес като отчита значението или отговаря на натиска на влиятелни частни интереси. Така близостта на политиките до действителните интереси на обществото се постига не в резултат на просветената или добронамерената власт, а като следствие от самия процес на изработване и осъществяване на политиките, където взаимодействат, разменяйки влияние и интерес, публични и частни участници. В крайна сметка подобен процес води до по-голяма ефективност на публичното действие, защото резултатът се постига за по-кратки срокове и на по-ниска цена, благодарение на мобилизираните ресурси на обществото и липсата на съпротива срещу предприеманите действия.

Не случайно и двете концепции – тази за публичните политики и тази за публичното управление стават популярни и завладяват все повече пространство в теоретичната наука през и след 80-те години. През този период идеите на глобализацията – на свободната търговия и на ограничаването на ролята на националната държава, стават преобладаващи и постепенно се превръщат в нова идеология. Значението на пазара и на свободната конкуренция като единствен регулатор на обществените отношения и разпределител на ресурси, придобива основно място в системата от идеи, които завладяват политиката и практиките. Като отражение на тази идейна промяна се появява теорията за минималната държава, която се намесва само дотолкова доколкото пазарът се проваля заради непреодолими асиметрии в търсенето и предлагането. Публичните политики, а след това и публичното управление не противоречат на тази нова идеология, поради линейния им характер и свързаната с него променена роля на националната държава. Дори напротив – тези концепции дават възможност да се анализират явления, които не могат да бъдат изследвани чрез традиционния апарат на политическата наука. И това важи не само за европейските изследвания, а и за новопоявяващите се практики в държавите, при които взаимодействието и комуникацията между различни по своя характер участници дават възможност на публичните власти да функционират и да създават публична полза.

Появата на тези практики е следствие едновременно от промените в обществените структури и от разпространението на нормативните идеи за правилното управление, за минималната държава и за значението на пазарната саморегулация. От една страна се появяват независими от публичните власти актьори, които контролират определени властови ресурси – икономическа власт, информация, обществено влияние..., и това прави възприемането на тези практики неизбежно и дори необходимо. От друга – свободното движение на идеите води до възприемането на тези практики дори там, където общностите не са готови за тях, поради липсата на независими влиятелни актьори. В тези общности идеологията на променената роля на държавата, въведена в концепциите за публичните политики и публичното управление, става определяща за развитието на практиките, независимо от липсата на очевидна необходимост, свързана с максимализирането на публичната полза чрез не-държавни участници.

Публичните власти като организатор на процеса на публичните политики

Концепцията за публичните политики и практиките, свързани с нея, не предполагат, че държавата изчезва, а само, че променя ролята си. Извън идеологическия контекст на промяната в публичните дейности, тази концепция позволява на публичните власти, вкл. и на държавата, да се приспособят към променената обществена среда и да осъществяват функциите си в условията на дисперсирани властови ресурси и наличие на независими пазарни и влиятелни неправителствени актьори.

Основната промяна е в това, че публичните власти от преки доставчици на публични услуги се превръщат в организатор на този процес. Обикновено тази метаморфоза се обозначава като прехвърляне на публични функции към недържавни субекти – търговски дружества, неправителствени организации и семейството, но подобно обяснение прикрива истинското съдържание на промяната. Това прехвърляне всъщност имитира пазарната конкуренция, защото публичните функции се предоставят на най-успешния участник. Така привидно с прехвърлянето на функции се възприемат принципите на пазарната регулация, която действа извън политическата воля. Конкуренцията в този случай обаче, не е за конкурентни предимства, а за доказване на предимства пред публичните власти. Това означава, че волунтаризмът на политическата воля за това към кого да бъдат прехвърлени публичните функции не може да бъде прекратен или поне ограничен от самото прехвърляне, а само чрез въвеждането на рационални методи за изработване и осъществяване на политиките (Танев, 2008). Тези методи са всъщност правила за осъществяването на публичните дейности, чрез които се цели да се регулира конкуренцията между пазарни или неправителствени участници за поемане на публични функции, което означава публично финансиране за осъществяване на дейности или публични гаранции за търсенето на предлаганата услуга. Така самото прехвърляне на публични функции към частни – пазарни или неправителствени субекти, се превръща в конкурентно предимство за тях.

Този процес на квази-конкуренция за предоставяне на публични услуги (Le Grand, 1991) е изключително рисков за постигане на публичните цели и създаване на оптимална публична полза. Частният интерес се защитава по естествен начин – той се оттегля от квази-конкурентния процес, ако удовлетворяването му не е гарантирано. Това особено важи за пазарните субекти поради ясната цел – печалбата или конкурентните предимства, която мотивират поведението им. При неправителствените субекти, поради нестопанския характер на целите им, този риск е по-малък, но по същия начин съществува, заради възможната, дори задължителната липса на пълно съвпадение между частните и публичните цели. Не така стои въпросът с публичния интерес, олицетворяван от публичните власти. Той не се гарантира по естествен начин, а чрез въвеждането на правила на квази-конкурентния пазар на публични услуги чрез така наречените методи за изработване и осъществяване на политики.

В тази връзка се появяват два въпроса. Първият – по-скоро теоретичен, за съотношението между частни и публични интереси. Вторият – по-скоро практически, за методите, чрез които се организира процесът на предоставяне на публични услуги.

Първият въпрос е от съществено значение за разбиране и управление на процеса на предоставяне на публични услуги. Частните интереси – интересите на индивидите или на групите в рамките на политически обособена общност (общност с общи, легитимни институции) са свързани с непосредствените ползи и в преобладаващата си част имат икономически смисъл. За целите на настоящата статия изключваме от анализа ирационалните модели на поведение – в условията на пазарна конкуренция и на преобладаващо пазарни обществени отношения те имат по-скоро допълнително значение

и не подменят рационалния модел. Публичният интерес е интересът на общността и неговото съдържание не е предварително ясен. Поради нехомогенния характер на общността (индивидите, както и групите, имат различни позиции и конкурентни предимства на пазарите и следователно в общността) максимизирането на публичната полза не е предпоставена цел, заради значението на разпределението на тази полза. Публичният интерес е свързан с едновременното постигане на две цели – създаване на максимална полза и справедливо разпределение на тази полза. Ако първото подлежи на измерване и в този смисъл е по-трудно да се оспори, второто зависи от ценностите – от самото разбиране за това кое е справедливо. Ако следваме рационалните теории, целта „справедливо разпределение на ползата” е във връзка с бъдещото ѝ създаване – ползата се разпределя така, че да се гарантират бъдещи пазарни предимства и динамиката на икономическите процеси. Крайно консервативните модели отиват още по-далеч, защитавайки тезата, че ползата се разпределя в съответствие с нейното създаване – по-големият принос води до по-голямо участие в разпределението ѝ. Всъщност подобни тези стават влиятелни в публичните практики след 80-те години като част от преобладаващото преклонение пред пазара и неговата естествена справедливост. Подобни тези обаче са нереалистични, защото общността не е прост сбор от частни интереси, а система от индивиди – граждани, обединени от общи формални и неформални институции. Публичният интерес не е продължение на частните интереси, а нова, различна реалност, която се формулира в условията и при правилата на съществуващите общи институции. В този смисъл, отговорът на въпроса „какво искаме ние?”, не съвпада с отговора на въпроса какво „искам аз?”, а е продукт на сложно взаимодействие и намиране, при спазване на въведените, общосподелени правила, на пресечната точка между влиятелните частни интереси и общото благоденствие. Така става възможно при определени обществени условия, в рамките на специфични ценности и повтарящи се практики, разпределението на икономическото нарастване да се пренасочва към групите с по-малък принос за неговото създаване, или пазарът да се регулира така, че да генерира по-малко неравенство в разпределението на пазарните доходи, дори това да е за сметка на непосредствения икономически ръст. В политиките се постигат цели, които не са задължително икономически.

Именно тук се крие рискът за разминаването между интересите на участниците в квази-конкурентния пазар на публични услуги. Това разминаване, в случай че се появи на етап осъществяване от цикъла на политиките, обикновено е за сметка на публичните интереси. На по-ранните етапи от цикъла – при идентификацията на публичния проблем, формулирането на целите или взимането на решение за политиките, на етапите, когато всъщност се изгражда общността между публичните и частните участници, намирането на баланса между интересите е от съществено значение. В традицията на Веберовата бюрократична държава правилата са тези, които създават предпоставки и гарантират рационалността на управлението и поставят преграда пред субективизма и волунтаризма на индивидуалната воля в процеса на взимане на решение. В практиките на публичното управление нормите не са достатъчни. Те задават правилата на играта, правилата, които структурират, но не определят изхода от взаимодействието между публичните и частните участници в процеса. Този изход зависи от множество фактори, сред които способността да се защитават специфичните интереси, да се сравняват добри практики и да се намират аргументи в полза на различните позиции, има значение (Salamon, 2002). Именно в процеса на това структурирано, но не предрешено взаимодействие се появява риска от това, да се загуби перспективата на общностното развитие и на постигането на целите на общността в полза на частните интереси.

Този риск се минимализира чрез рационалните методи за изработване и осъществяване на политиките. Целта на настоящата статия не включва представянето на тези методи, а изясняването на тяхното значение за рационализацията на публичното действие. Поради това ще се спрем само на тези от тях, които контролират входа на квази-конкуренция пазар на публични услуги. Става дума за методите за предшестваща оценка (влязла в европейските практики с термина *ex-ante* оценка), с която се въвеждат критерии за определяне на пазарния или неправителствения участник, който ще получи правото да предоставя публичната услуга, а заедно с това и конкурентните предимства и непосредствените ползи за собствената си дейност. Въвеждането на критериите за предварителна оценка не подменят правилата, а само ги допълват. Те не са алтернатива на нормите; те се разработват и прилагат в конкретни ситуации, по повод на конкретни публични действия и по този начин „внасят ред“ и ограничават волунтаризма в управлението. Те могат да бъдат възприети като ситуационни норми, които създават предварителни гаранции за рационалността на публичното действие.

Каква е целта на предварителната оценка? Да се сравнят алтернативни начини за осъществяване на публичното действие и да се създадат доказателства, кой е по-ефективният от тях. Това, приложено към конкретни случаи (на възлагане чрез механизма на обществената поръчка напр.) означава, че предварителната оценка трябва да сравни конкуриращи се частни доставчици на публични услуги и да създаде доказателства за това, кой сред тях може да предостави услугите на по-ниска цена и при по-високо качество. Взимането на решението за начина на осъществяване на публичното действие и конкретния доставчик на публични услуги се взима от компетентния орган, но на основата на създадените от предварителната оценка доказателства.

Може ли да има общо приложим и в този смисъл универсален механизъм, въведен в правото, който да направи предшестващата оценка ненужна? По-скоро не, защото всеки случай е специфичен и не може да бъде управляван чрез универсални критерии. Всъщност такива универсални критерии няма. Опитът за създаването и въвеждането им би довело до намаляване на рационалността на процеса на публично действие.

Рационалните методи за изработване и осъществяване на политиките, вкл. предшестващата оценка се разработват и прилагат от публичните власти. Независимо че в тях могат да участват външни експерти, ролята на публичните власти е основополагаща. Привидно чрез рационалните методи се създава информация, на основата на която компетентните органи взимат решения. Те служат и за това, но не само. Рационалните методи имат друга, дори по-важна роля, благодарение на която тези методи придобиват изключително значение за процеса на политиките. Чрез тези методи и тяхното приложение, публичните власти организират процеса на публичното действие, организират взаимодействието между заинтересованите участници и превръщат публичните цели в постижими.

Предшестващата оценка, която използваме като пример, структурира квази-конкуренцията между доставчици на публични услуги, които биха използвали всякакви подходи за осигуряване на публичното възлагане. Така разменна монета в този процес биха били политическите връзки или корупцията. По този начин резултатът – публичната полза, към която процесът е насочен, няма да е водещ, нито ще се използва като отправна точка при определяне на критериите за предшестваща оценка. В процеса на публично действие ще се разменят влияние и интереси и това ще е за сметка на публичния интерес. Рационалните методи не могат да премахнат размяната на влияние и интереси, но могат да го направят поносимо за общността.

Променена роля на публичните власти се изразява в това, че те, за да защитят интересите на общностите, които представляват, в условията на дисперсирани властови ресурси трябва по-скоро да организират процеса на публичните политики, отколкото да налагат волята си на общността. Това означава, че на етап формулиране на политиката, властите, независимо от предоставената им власт и компетенции, не налагат решение, а участват в процес на комуникации и взаимодействие с влиятелните заинтересовани участници; не информират за намеренията или решенията си, а организират процеса на сплотяване на позициите на влиятелните участници. На етап осъществяване на политиките, властите използват инструменти, които ги превръщат от преки доставчици на услуги в поръчители на публичните дейности, дори в партньори на частни организации. Така конвенционалното предоставяне на публични услуги чрез дружества, собственост на публичните власти и субсидии към частни организации постепенно се заменя от публично-частни партньорства под формата на концесии, а административният контрол отстъпва място на мониторинга и оценката.

Публичните власти и бизнеса в процеса на публичното действие: корпоративно публично управление

В условията на дисперсирани властови ресурси успехът на публичните политики зависят колкото от публичните власти, толкова и от частните участници в процеса (Donahue, Zeckehauser, 2006). Вярно е, че публичните власти не губят контрола върху този процес, нещо повече те избират своите партньори, като установяват съответствието на частните организации на предварително въведени критерии. Това обаче, не отнема отговорността на последните за резултата от политиките. Публичните власти не са в състояние да контролират и гарантират сами резултата. При спазване на всички правила и дори при наличието на достатъчно умения за прилагане на публично-частни партньорства е възможно резултатът да не е благоприятен за общността. В случай, че поради недобросъвестност на частния участник и неспазване на ангажиментите, произтичащи от договора за публично-частно партньорство, предлагането на публични услуги се проваля, публичните власти разполагат с инструменти за прекратяване на договора и дори за търсене на отговорност от страна на частния участник. Това обаче при съвременните инструменти на публични политики не решава въпроса, защото икономическата дейност е провалена и предлагането не се е случило. Резултатът зависи колкото от публичните власти, толкова и от частните доставчици на публични услуги.

В тази връзка съществено значение придобива въпросът за бизнеса като участник в процеса на публичните политики. Останалите участници, особено неправителствените участници също имат своето значение, но към тях се насочва по-малък ресурс, заради ограничения им капацитет за предлагане на публични услуги и специализацията им в сфери като социална политика, права на гражданите и групите, научни изследвания. Бизнесът като доставчик на публични услуги действа в сфери като инфраструктурно изграждане и заетост и поради това неговият дял в неконвенционалното предоставяне на публични услуги е много по-голямо.

Освен това бизнесът за разлика от неправителствените организации, има много ясна цел, свързана с частни икономически интереси. Това прави включването му в процеса на постигане на публичните цели лесно на входа и трудно контролируемо на изхода. Най-голямата илюзия е, че самото включване на бизнеса повишава рационалността на публичното действие, защото го приближава до пазарната логика. Ще защитим тезата, че рационалното поведение на публичните власти гарантира рационалността на публичното действие, а не инструментите и включването на бизнеса сами по себе си.

Допуска се, че включването на бизнеса в процеса на постигане на публичните цели може да създаде поредица от ползи. Реалните икономически субекти поради обвързаността си с пазарната конкуренция се стремят да максимализират качеството и да минимализират цените на услугите, които предлагат. Поради това в качеството си на доставчици на публични услуги, те би следвало да ги предлагат на по-ниска цена и с по-високо качество. Освен това пазарните субекти, борейки се за конкурентни предимства, инвестират в технологии и това в стратегически план постига целите на политиката, които са свързани с по-бързото икономическо нарастване. Публичните власти не притежават тези предимства, защото те са зависими от ценностите, от избирателния процес и пряката демокрация; публичните власти са изкушени да постигат цели, без да се съобразяват с цената.

Всъщност тези предимства могат да се реализират и тогава рационалността на процеса на публичните политики би се повишил. Възможно е обаче, тези предимства да останат потенциални и предимствата за публичната полза, която бизнесът би могъл да създаде да не се случат. Защото, за да заработи бизнесът в публична полза са необходими няколко фактора, които могат да стимулират, съответно да намалят значително рационалността на процеса на публично действие.

Само конкурентни организации с добро икономическо представяне могат да създават публична полза. Ако търговското дружество няма реално присъствие на пазара, поради остаряла технология, липса на партньорска мрежа, проблеми с качествата на наетите или лош мениджмънт, тя не може да създаде и публична полза, т.е да повиши качеството и да минимализира цените на публичните услуги. Това на равнище организация изглежда очевидно; не случайно в критериите за предварителна оценка задължително се включват критерии за икономическото представяне на частните организации. Самите те се конкурират пред публичните власти чрез вече показаните икономически резултати. На равнище политическа общност – държава, регион или община, обаче това не изглежда очевидно, защото при преобладаващите подходи към публичните политики в момента прехвърлянето на публични функции към частни субекти се схваща ако не като безалтернативно, то поне като необходимо. Възможно е да няма развит пазар и добре представящи се организации, които да поемат публичните дейности – независимо от мобилността между пазарите, те все пак остават ограничени както по географски причини, така и заради регулациите на тези пазари. Поради тези причини е възможно да няма мощен или поне добре представящ се икономически субект, който да поеме инфраструктурното изграждане в дадена малка община или дори в страната като цяло. Доброто икономическо представяне освен относително (в рамките на един отделен търг за предоставяне или възлагане на публични услуги, което означава в рамките на един относително ограничен пазар) има и абсолютни – регионални или дори глобални измерения. Относително силните на един ограничен пазар фирми, могат да изглеждат абсолютно неконкурентоспособни на един по-широк пазар. Достатъчно ли е относително по-добрата конкурентоспособност да е достатъчно условие за максимизиране на публичната полза?! Не е задължително. В подобни ситуации е възможно конвенционалното, непосредственото предлагане на публични услуги да е в много по-голяма степен ефективно.

Тезата, която се опитваме да защитим, е, че ако не е налице конкурентоспособен бизнес, постигането на публичните цели чрез него е невъзможно. Насочването на публични средства към слаб бизнес има крайно неблагоприятни последици: публичната полза се минимализира, публичните средства се изразходват неефективно, създава се обществената нагласа, че корупцията е в основата на ограниченото или некачественото предлагане на публични услуги. Съмнително е, че по този начин ще се постигне друга

дългосрочна цел, която в момента се схваща като абсолютна ценност – развитието на самия бизнес и създаването на конкурентни предимства чрез публични средства. Тази цел, която съпътства преобладаващия към момента избор на инструменти на публични политики, може да се постигне единствено в случай, че стимулирането на бизнеса (частен интерес) и публичната полза (обществен интерес) се постигат едновременно. В случай, че публичната полза не се постига, дългосрочни ползи и конкурентни предимства за конкретния бизнес не са възможни поради създаденото от провала недоверие.

Има поне още един фактор, който е във връзка с ефективността на бизнеса като доставчик на публични услуги и той е свързан с ценностите и нагласите на самия бизнес. Ако бизнесът е ориентиран към непосредствените си печалби и потреблението на тези, които участват в разпределението на печалбата, ползата от него като доставчик на публични услуги би била ограничена. Публичната полза винаги е свързана с хората, което означава и с труда. Поддържането на идеята за икономическото нарастване или финансовата стабилност като самоцел на политиките може да бъде поддържана само за кратко време или в условията на някакъв вид политически авторитаризъм. При липсата на подобни политически условия, прехвърлянето на публични функции към бизнеса трябва да води до непосредствени ползи за хората, което означава те да усещат повишаването на доходите си, на образованието и квалификацията си, на условията си на живот, на достъпа си до публични услуги. Повишаването на конкурентоспособността, която не се превръща в ползи за хората, а само за отделни икономически субекти, трудно може да бъде тълкувана като постигане, още по-малко като максимизиране на публичната полза. Това води до известно, а понякога и пълно противоречие между постигането на публичната полза и непосредствените ползи за бизнеса, които биха могли да бъдат по-големи, ако публичните цели не включваха ползите за квалификацията, заетостта, достъпа до услуги или доходите на хората. В този смисъл само бизнес, който в ценностите си обвързва постигането на собствените си цели с разширяването на кръга от хора, които усещат по собственото си положение икономическото нарастване, могат да допринасят за рационалното осъществяване на процеса на публичните политики. Точно обратно, бизнес, който смята, че ако той е добре, това естествено води до постигане на публичните цели е по-скоро вреден за постигането на публичните цели, защото създава условия за нови разделителни линии в общностите. Социално отговорният бизнес, макар и термин по-скоро от политическия дискурс, не е лишено от рационален смисъл понятие. Социално отговорният бизнес не е този, който губи, а този който печели в рамките на допустимото и не за сметка на общото развитие. Както бизнесът се стреми към бързи печалби, така и общностите се стремят към непосредствено благополучие. Идеята, че ако бизнесът се развива, това в крайна сметка ще доведе до повишаване на общото благоденствие, може да бъде част от политическата идеология, но е неприложима в публичното управление.

Могат ли публичните власти да организират процеса на публичните политики и да прилагат партньорски инструменти при липсата на социално отговорен бизнес?! Могат, но възможностите им да максимализират публичната полза в този случай зависят от способността им да налагат собствената си воля върху бизнеса. Всяка обратна зависимост – на публичните власти от бизнеса, задължително води да рискове за постигане на публичната полза.

Българските практики между идеологията и рационалността

Процесът на публични политики в България е изграден на входа, но не води до благоприятни резултати на изхода. Този извод може да бъде оспорен, но за него има няколко сериозни основания.

На всички равнища на управление са възприети механизмите и структурите за съгласуване и координация на политиките с участие на заинтересованите участници. Това е особено очевидно на централно равнище, където в преобладаващата част от организациите на изпълнителната власт са създадени и работят Консултативни съвети. Подобно е състоянието в регионалната власт, където са създадени множество консултативни органи, които включват представители на всички равнища на управление (регионалното равнище е отговорно за координацията на политиките), както и на основните заинтересовани страни.

Рационалните методи за изработване на политиките поне в структурно отношение са въведени в работата на публичните власти. Във всяко Министерство има специализирано звено за изработване на политики. Въведени са практиките на мониторинг и оценка, особено в сферите и дейностите, за които има финансиране чрез публични, вкл. европейски средства. Предприемането на публични действия, особено преформулираните или създаването на публични програми, както и промяната на законодателството в преобладаващата част от случаите се предшества от изследвания.

Огромната част от публичните действия в държавата се осъществяват чрез възлагане (обществени поръчки) или чрез публично-частни партньорства (концесии). Средно за ЕС (27 държави) обществените поръчки са 3.6% от БВП. Същият дял за България е не само най-високият сред държавите – членки, но и почти четири пъти по-голям от средния – 12.2 %¹. Най-близки до България според този показател да Естония, Латвия и Кипър, но техният дял се колебае около 8.5 % от БВП. В същото време пряката държавна помощ за отделни сектори (без ЖП транспорт) и за постигане на хоризонтални цели (вкл. създаване на заетост) като относителен дял от БВП е два пъти по-малка (1.3 %) в България в сравнение със средните данни за ЕС за същия показател (2.24 %). Средният дял за ЕС е на това равнище заради изключително високите равнища за Ирландия (20.2 %), Люксембург (7.78 %), Белгия (5.63 %) и Великобритания (4 %) ². По отношение на инструментите за постигане на целите на публичните политики България има профила на Естония – висок дял на обществени поръчки, нисък дял на пряка държавна помощ. На пръв поглед механизмите и инструментите на публичните политики са налице. Резултатите обаче не съответстват на организационната промяна.

В теоретичната наука няма единно мнение за съдържанието на резултатите от публичните политики. На абстрактно равнище те се схващат като конкретна промяна, която води към постигане на целите. Това дава възможност конкретните мерки не само да се секторизират от гледна точка на процеса върху който въздействат, но и от гледна точка на резултата, до който водят. Така икономическите политики водят до икономически резултати, а социалните – до социални такива. Първо, ако публичните политики водят до резултати, свързани с общите интереси, те задължително трябва да включват индикатори за общо благоденствие и удовлетвореност. Второ, подходът на отделянето на секторните политики помежду им и „затварянето“ на всяка една в собствената ѝ логика, не позволява да се оцени успеха на публичното управление ката цяло. Оценява се успехът на отделните политики, независимо от възможните несъответствия и дори противоречия между резултатите им. Този недостатък на практиките се ограничава чрез обвързването на политиките в обща стратегическа рамка и възприемането на т. нар. интегрален подход. Това обаче не винаги е възможно и обикновено води до обвързването на няколко гранични политики, но не решава въпроса за интегралния успех на публичното управление. Ще

¹ Цитираните дялове са за 2009 г. Данни на Евростат, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsier090&plugin=1>

² Цитираните дялове са за 2008 г., Данните са на Евростат, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsier100&plugin=1>

защитим тезата, при това без да я доказваме изрично, че публичното управление в крайна сметка трябва да подобрява живота на общността. Дори икономическите и данъчните политики в крайна сметка трябва да водят до подобряване на живота на хората, защото те не са нищо повече от инструмент за постигане на общите цели. Дали ще се събират много или малко данъци придобива значение единствено във връзка с подобрения живот на членовете на общността и удовлетвореността от публичните политики.

Според изследването Евробарометър преобладаващата част от Европейците са удовлетворени от живота си като цяло (средният резултат е 3,2 точки при скала от -10 до +1, като най-високата удовлетвореност се регистрира в Дания (+ 8). Най-ниската удовлетвореност се установява в България (- 1.9 точки), следвана от Унгария, Гърция и Румъния³.

България изостава по голяма част от т. нар. 2020 индикатори⁴:

- Степента на заетост е 65.4 % от населението между 20 и 65 г., като това е с около 3 пункта по-ниско от средната стойност за ЕС. По-ниски са стойностите в Южноевропейските страни, както и в Унгария. Този показател следва да се тълкува заедно с разходите за активни политики на пазара на труда, които за България са съпоставими с тези в Чехия;

- Делът на ранно напусналите училище в България е относително много висок. Делът за България е на равнището на средния за ЕС, но само южноевропейските държави имат по-неблагоприятни данни за този показател;

- България е под средния показател за относителен дял на завършилите висше образование (сред групата на населението на възраст 30 – 34 г.). Трябва да се има предвид, че по-лошо представяне по този показател имат страни като Чехия, Унгария, Австрия и Румъния;

- Относителният дял на изложените на риск от бедност в България е най-високият сред държавите – членки на ЕС. Този дял (46.2 на 1000) е два пъти по-висок от съответния дял за ЕС 27. Единствено Румъния се доближава до показателя за България, но и там съответният дял е с 3 пункта по-нисък. Лошото представяне на България по този показател се дължи на изключително неблагоприятните данни по два от съставните индикатора: относителен дял на изложените на риск от бедност след социалните трансфери (21.8 на 1000 при 16.8 средно за ЕС) и особено на относителния дял на хората в изключително тежко материално положение (41.9 на 1000 при 8.1 средно за ЕС).

Разминаването между възприетите „правилни“ механизми за изработване и осъществяване на политики и постиганите резултати от тях, които като цяло са по-скоро неблагоприятни, много често се обяснява с корупция, т.е с виновното поведение на представителите на публичните власти. Корупцията обаче е на повърхността. Зад нейното съществуване се крият неефективни механизми за изработване и осъществяване на политиките. Съвременните подходи на публично действие са конкурентни и би следвало да минимизират възможностите за корупция, а не обратното. В конкретни обществени условия обаче те не водят до този резултат и причината е в липсата на конкуренция.

Основният фактор, който изкривява конкуренцията в процеса на публичните политики е липсата на конкурентоспособен бизнес. Процесът на публичните политики отразява слабостите на местната икономика, които само частично могат да бъдат

³ European Commission, The Social Situation in Europe 2009, published in 2010, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=523&type=2&furtherPubs=no>

⁴ Тези индикатори са въведени в Европейската стратегия 2020 и се приемат като измерител на прогреса, която съответната държава-членка осъществява. Използваните данни са на Евростат, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

компенсирани от чужди инвестиции, особено при малки като разходи и възвращаемост публични възлагания. Колкото и да се променят правилата на възлагането, да се повишава прозрачността и да се засилва контролът върху процеса на предоставяне на публичните услуги, дори в идеалната среда на „почтени политики“, слабостта на бизнеса не може да бъде компенсирана.

Българският бизнес проявява две слабости, които водят до проблеми при използването на съвременните инструменти на публичните политики. Той е в преобладаващата си част малък бизнес. Огромната част от предприятията в България – 91.2 % са с персонал до 9 души⁵. Големите предприятия с персонал над 250 души не само, че са незначителен дял от икономиката, но и са съсредоточени основно в Преработващата промишленост. Това не е структура, създадена от кризата, а трайна характеристика на местния бизнес. Ресурсната производителност (БВП разделен на вътрешното потребление) в България е 0.14 Евро за кг при 1,3 средно за ЕС⁶ - това е най-ниският показател сред държавите – членки и отразява изключително ниските технологични характеристики на предприятията. Според данните от бизнес-наблюденията, провеждани от НСИ в рамките на общата Европейска политика в областта на статистиката, основният фактор, който пречи на развитието на предприятията е несигурната икономическа среда⁷. Тази оценка отразява между другото слабостта на местния бизнес и неспособността му да се справи с икономическата конюнктура.

Нагласите на местния бизнес също не предполагат ефективност на включването му в предоставянето на публични услуги. Разпространена са нагласите⁸, че „бизнесът отговаря за работните места, а държавата – за квалификацията“ и „условията на труд са добри, ако има кой да работи“. В публичния дебат за политиките при обсъждането на всяка конкретна мярка – повишаване на минималната работна заплата, въвеждане на почасовото заплащане на труда и др. под, на преден план винаги излиза аргументът „какво би загубил бизнеса?“. Подобно състояние на обществените нагласи предварително изкривява баланса частни – общи интереси и създава рискове за ефективността на публичните политики.

Действителното състояние на българския бизнес, както и нагласите – неговите и към него, очертават една неблагоприятна ситуация, в която публичните политики работят повече за частните, отколкото за общите интереси. Тази ситуация е следствие от идеологическото въвеждане на механизмите на публичните политики, от предварителното убеждение, че публичното действие и публичните услуги или се концесионират, или се възлагат чрез обществена поръчка, или се аутсорсват. Това откъсва практиките от реалната среда, в който те се провеждат и води до неочаквани и нежелани резултати.

Рационалният подход към политиките в тази ситуация предполага промяна в поведението на публичните власти. Най-очевидното решение изглежда възстановяването на традиционното предлагане на публични услуги чрез предприятия, които са публична собственост. Това всъщност не е универсално решение не само, защото подобни инструменти не се подкрепят от преобладаващите подходи към политиката, вкл. и от тези, възприети в ЕС, но и защото всяко предпоставяне на „правилния“ инструмент на политиките, независимо от това кой е той, ограничава рационалния им характер. Решението е в намирането на работещ, приложим инструмент за всеки конкретен случай,

⁵ Данните са на НСИ за 2009 г., <http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=70>

⁶ Данните са на Евростат за 2007 г., <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators>

⁷ Данните са за април 2011 г., <http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=9&a1=107&a2=108#cont>

⁸ Цитираните тези се защитават от представители на работодателски организации или от отделни работодатели по време на фокус-групи, провеждани от автора на статията.

което е предизвикателство както към способността на публичните власти за сравнителен анализ на алтернативни инструменти, така и към способността им да сплотяват влиятелните частни интереси около приложимия инструмент, което включва способността им да преодоляват евентуалната съпротива срещу приложението му. При подобен, неидеолигизиран подход към публичните политики, прехвърлянето на публични услуги към частни организации и прякото им предлагане са равностойни инструменти – изборът им зависи единствено от прогнозата за резултатите, които прилагането им ще създаде.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Танев Т., 2008, Анализ на публични политики, София: Военно издателство.

Dahl R. A., 1985, *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley: University of California Press.

Donahue J. D., R. J. Zeckhauser, 2006, *Public–Private Collaboration*, in: *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press.

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

Lasswell H. D., 1949, *Power and Personality*, New York: W. W. Norton.

Le Grand J., 1991, *Quasi markets and social policy*, *Economic Journal*, 101: pp. 1256 - 1267.

Lindblom C. E., 1977, *Politics and Markets*, New York: Basic Books.

Marin B., R. Mayntz, 1991, *Policy networks: empirical evidence and theoretical consideration*, Westview Press.

Meny Y., P. Muller, J.-L. Quermonne, 1995, *Politiques publiques en Europe*, Paris: L'Harmattan.

Olson M., 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Rhodes R. A. W., 1997, *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.

Salamon L., 2002, *The new governance and the tools of public action: an introduction*, in *The Tools of Government*, (ed. L. Salamon) Oxford: Oxford University Press.

Williamson O., 1975, *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.

АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ

КАПАЦИТЕТ ЗА ПОЛИТИКИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА

Александър Маринов

Резюме

Макар и по твърде различни причини, през последните две десетилетия непрекъснато се засилва усещането, че съвременното публично управление среща сериозни трудности при разработването и прилагането на „добри“ публични политики. Капацитетът за политики (policy capacity) в условията на XXI в. все по-настойчиво изисква по-широко разбиране за функционалните взаимовръзки на политиките и способност за стратегическо балансиране и преразпределяне на ресурси между различни програми. Вниманието към капацитета за политики се дължи и на редица външни спрямо системата на публичното управление и администрацията фактори. Като цяло, те действат по посока на ограничаване на възможността за напълно автономно (едностранно) действие от страна на правителствата, които са принудени да се съобразяват с редица други обстоятелства и процеси.

В настоящата статия идеята за „добри“ политики се свързва със способността на публичното управление съществено да променя статуквото в определена, желана посока. Т.е., допуска се, че добрите политики, разработвани и прилагани от едно правителство и неговата администрация, трябва да бъдат дългосрочни, стратегически, проактивни, отличаващи се с добра междусекторна координация, и т.н. Процесът на разработване на политиките е анализиран и оценяван на основата на критерия, отразяващ прилагането на научни знания в управлението и способността да се подготви и предостави компетентен съвет по политиките (policy advice).

THE POLICY CAPACITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

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

Abstract

The purpose of this paper is to develop an understanding of the policy capacity in contemporary public administration. According to many observers, several factors have eroded the policy capacity in administration, but the paradox is that the same factors make the capacity to deal analytically with policies all the more important. Amongst them globalization of policy, increased importance of the horizontal dimension of government policy, growing fiscal restraints, new “politicization” of policy, changing definition of the role of civil servants and participatory public ethos are mentioned. The policy capacity in administration is conceptualized as capability to make more significant departures from the status quo and to make those changes successfully. It means that “good” policy making would involve administrative competence that would drive government to make longer-term, strategic policy choices.

For the purposes of this paper an approach is chosen that focuses on the quality of policy decisions in more substantive sense; it attempts to assess the utilization of knowledge within the policy-making process. We can evaluate policy making along a variety of dimensions, but one of the most important is the utilization of knowledge and the capacity to generate and apply policy advice effectively in order to make policies “better”. An attempt is made to answer the traditional five questions: who, what, when, where and why, but beginning with “What?” In the

context of administration contribution to policy making and its capacity to make good policy, the issue of what sort of information is needed, whether it exists, and what to do if it does not exist is in some ways the most difficult and most crucial of these questions.

1. Защо проблемът за капацитета за политики се превърна във фокус на дискусиите за съвременното публично управление?

Макар и по твърде различни причини, през последните две десетилетия непрекъснато се засилва усещането, че съвременното публично управление среща сериозни трудности при разработването и прилагането на „добри“ публични политики.¹ Ситуацията се усложнява не само от рязкото активизиране на взаимоотношенията между публичния и частния сектор, но и от нарастващото значение на хоризонталните аспекти на публичното управление. Съвременната практика на всички развити страни се отличава с мрежи на политиките, включващи сложни връзки както между отделните институции и звена на администрацията, така и между тях и различни групи на интереси и други заинтересовани страни, участващи активно в процеса на разработване и прилагане на политиките.

Става практически невъзможно да се изолират напълно отделните проблемни области и насочените към тях програми, което поставя нови изисквания към механизмите на координация. (Това е основната причина капацитетът за координация да се разглежда като самостоятелен компонент на административния капацитет.) Следователно, капацитетът за политики (policy capacity) в съвременни условия все по-настойчиво изисква по-широко разбиране за функционалните взаимовръзки на политиките и способност за стратегическо балансиране и преразпределяне на ресурси между различни програми.

Тази тенденция на свой ред поставя нови изисквания към изграждането на аналитичния капацитет в сферата на политиките. Вземането на решения относно координирането на различни програми предполага способност да се оценяват сравнителните предимства на множество програми с оглед постигането на ключовите цели на публичното управление и да намира оптималният „микс“ между тях.

Фокусирането на вниманието към капацитета за политики обаче се дължи и на редица външни спрямо системата на публичното управление и администрацията фактори. Като цяло, те действат по посока на **ограничаване на възможността за напълно автономно (едностранно) действие от страна на правителствата**, които са принудени да се съобразяват с редица други обстоятелства и процеси.

Най-очевидният от тези фактори е феноменът на **глобализацията**. Въпреки че тезата за „всеомогъществото“ на глобализацията се превърна в клише, в нея има значителна доза истина. Вече нито една политика не може да се разглежда като изцяло „вътрешна“, следователно публичното управление е в състояние да контролира едва част от факторите, действащи в сферата на публичните политики. Влияние за успеха или провала на повечето политики оказват не само институциите на други държави и междуправителствени организации, но и разрастващата се мрежа от международни неправителствени организации и, разбира се, глобализирания пазар. Поради това, ако иска да създаде и приложи успешни политики, публичното управление трябва да борави с много по-гъвкави, „скоростни“ и прецизни инструменти, отколкото преди.²

¹ Възприемам подходът за разбиране на понятието „публични политики“ или „конкретни политики“, предложен от Танев, Т. (2008) Анализ на публичните политики. С.: Военно издателство, с. 11-16

² Вж. Savoie, D. (1995). “Globalization and Governance.” In: Governance in a Changing Environment, Savoie, D. and G.B.Peters (Eds). Montreal: McGill/Queen’s University Press, p. 33-38.

Глобализацията на процеса на политиките е свързана с друга важна промяна във външната среда на публичното управление – **засилването на ролята на неговия хоризонтален компонент**. Проблемите, представляващи обект на въздействие на политиките, все по-трудно могат да бъдат решавани в рамките на конвенционалните административни структури. В случая връзката с глобализацията произтича от факта, че засилената международна конкуренция влияе върху ключови вътрешни политики като социалната защита, образованието и заетостта. Освен това, глобалното засилване на вниманието към проблемите на групите в неравностойно положение окуражава редица общности (хората в третата възраст, жените, хората с увреждания и др.) да настояват за цялостно третиране на техните проблеми със съответни системни политики и услуги, което на свой ред изисква нов подход при проектирането и прилагането на политиките. Доколкото публичното управление по традиция е една йерархична и секторно разделена система, тези нови условия и изисквания още по-ясно открояват неговия недостатъчен капацитет за координация в цялостния процес на политиките.

Третият съществен външен фактор идва от **засилената възискателност на обществото към обосновката на публичните разходи**. Никое правителство вече не може да си позволи да харчи „на воля“ за различни нови идеи – от него се изисква точен анализ на ползите и разходите, както и гаранции за постигането на целите на съответните политики, вкл. все по-голяма ефикасност. От това произтича друго ограничение – всяко правителство трябва да е способно да проявява висока способност за избирателност и структуриране на приоритети, което е същността на стратегическото мислене и управление. Цената на разхищението става неприемливо висока, както в политически, така и в икономически план.

Финансовите ограничения поставят още един проблем – изискването за перфектен дизайн на политиките излиза на преден план, но в същото време много от проблемите, с които се сблъсква публичното управление, не са дотолкова изяснени или разбрани, че да позволят оптимално конвенционално планиране на съответната политика. В редица случаи се налага да се експериментира, да се реализират пилотни програми, и дори в някаква степен да се работи по метода на пробите и грешките. Това обаче изисква позитивно настроена обществена среда, или, ако използваме идеята на Аарон Уилдавски (а след него и на Доналд Кембъл) за „експериментиращото общество“ – обществена нагласа за изпробване на различни програми с цел постигане на стратегическите цели, дори това да води до краткосрочни разходи и затруднения.³

Четвърти фактор е **политизацията на процеса на политиките и на публичното управление като цяло**, в смисъл, че политическите елити и лидери стават много по-зависими от обществения отзвук от политиките. Има видима тенденция поне една част от оторизираните да взимат решения органи да отдават по-голяма значение на политически и идеологически фактори, отколкото на аналитичните аргументи. Това личи ясно от констатирания в редица държави спад на значението на аналитичните звена в администрацията за сметка на ПР-звената и други структури, натоварени да управляват комуникациите с различни обществени групи и общности. Оттук специфичната функция на „съветника по политиките“ (policy advisor) доби по-политизиран вид, за сметка на първоначалните високи експертни (обективни) критерии и способности.

Последната, а и редица от предходните промени във външната среда, доведоха до ново изостряне на полемиката относно **основната функция на държавната служба и особено на висшите държавни служители**. През последните две десетилетия на ХХ в., в контекста на силното влияние на доктрината на Новия публичен мениджмънт, взе превес виждането за държавните служители като „публични мениджъри на ограничени ресурси”,

³ Campbell, D. 1988. “The Experimenting Society.” In: Methodology and Epistemology for Social Science: Selected Essays, Campbell, D. (Ed.). Chicago: University of Chicago Press.

за сметка на ролята им на „съветници по политиките” и на по-цялостното им включване в процеса на разработване на политиките. В този период в известен смисъл се забелязват симптоми на възраждане на класическото разбиране за дихотомията политика/администрация, а именно, че работата на държавните служители е главно да прилагат решенията, взети от техните политически ръководители.

Последният от анализирани тук външни фактори е **засиленото участие на гражданското общество в процеса на политиките**. Налага се императивът, че публичното управление трябва да се консултира със заинтересованите страни в процеса на засягащи ги политики, а това очевидно усложнява процеса на взимане на решения. Засилва се чувствителността на обществото по отношение на спазването на редица индивидуални и колективни права, а тези въпроси по-трудно подлежат на преговори, отколкото икономическите искания. Утвърждаването на новия „етос на гражданското участие” се съпровожда от широко разпространение на информация и законови изисквания за прозрачност, които правят практически обречени опитите на правителствата да прикрият намеренията и действията си. Въпреки че този процес в същността си е позитивен, той се съпровожда от системни опити за популистка експлоатация, което застрашава както моралния му статус, така и крайните практически резултати от всяко конкретно начинание.

2. Какво е „капацитет за (добра) политика”?

Очевидно е, че от правителствата е очаква да могат да правят „добри политики”, а най-вероятно и те самите искат това, но не е толкова ясно какво съдържание се влага в това на пръв поглед очевидно понятие.

Първо, определението „добра” политика едва ли може да се отнася до специфичната съдържание на дадена политика, тъй като почти неизбежно е да има политически и идеологически разногласия по въпроса какво трябва и какво не трябва да прави едно правителство. Един минималистичен критерий би означавал, че „добра” е тази политика, която може да бъде практически осъществена. Приложимостта със сигурност е важна характеристика, но едва ли трябва да получи централна роля като критерий, тъй като би могло да се прецени като ограничено и частично изискване. Ако отидем по-нататък, би трябвало да свържем добрите политики със способността на публичното управление съществено да променя статуквото в определена, желана посока. Тогава би могло да се предположи, че добрите политики, разработвани и прилагани от едно правителство, трябва да бъдат дългосрочни, стратегически, проактивни, отличаващи се с добра междусекторна координация, и т.н. Обратното – частичните, несистемни, краткосрочни (от типа „гасене на пожари”), реактивни (вървящи след събитията) решения са типични за по-слабите управления, или най-малкото за правителства, изправени пред сериозни външни ограничения и силен вътрешнополитически натиск.

Този подход се основава на предположението, че е по-добре едно публично управление да постига по-чувствителни позитивни промени спрямо статуквото, отколкото да се задоволява с малки, частични, постепенни подобрения. Това обаче налага разработване и прилагане на по-мощни, отчитащи цялостните промени индикатори на политиките, които да заменят традиционно прилаганите „по-слаби” индикатори, предназначени да отчитат малки, частични промени.

3. Капацитетът за политики в публичното управление – проблеми на дефинирането

Идеята за капацитета за политики в публичното управление и администрацията се отличава с някои трудности при нейното концептуализиране. Например, още от времето на фундаменталната работа на Пресман и Уилдавски в началото на 70-те години⁴ на миналия век се спори, дали в това понятие трябва да се включи капацитетът за прилагане на политиките, или то трябва да бъде лимитирано до способността за разработване на научно обосновани и потенциално ефективни политики. Освен това, трябва ли към него да се причисли капацитетът на управлението да реагира гъвкаво на променящите се изисквания от страна на различни обществени групи, т.е. да води консултации, или се ограничава до самостоятелно разработване на нужните според правителството решения? В най-широк смисъл, понятието „капацитет за политики” вероятно трябва да включи всички изброени аспекти, но с оглед на целите на настоящия курс ще се ограничим до два съществени негови измерения.

Първото от тези измерения е предимно **процесуално** – то отразява способността на системата при взимане на управленски решения **да трансформира желанията на обществото (изразени чрез демократичен вот) в публични политики**. Обозначавайки този аспект като „партийно-политическо управление”, Ричард Роуз посочва осем необходими условия, за да може публичното управление да изпълнява пълноценно тази задача.⁵ Първите три условия обхващат отношенията на представителство между гражданите и политиците и няма да бъдат разглеждани тук, а останалите пет условия ще бъдат предмет на внимание по-нататък, когато се изяснява какво трябва да правят политиците и държавните служители, за да бъдат структурите на публичното управление в състояние да разработват желаните и необходими политики.

Второто измерение засяга качеството на разработваните политики и може да бъде определено по-скоро като **съдържателно**. Най-важната задача тук е да се оцени **доколко се прилага научното знание в процеса на разработване на политиките**. Прилагането на този подход по правило изисква някаква схема за структуриране на процеса на политиките, например от типа на известното понятие за „дикъл на политиките” (policy cycle). Основно внимание се отделя на тези фази на процеса, където най-широко се прилагат аналитични техники и където знанието (ако се използва ефективно) може да се отрази най-съществено върху качеството на публичните политики. Освен това, важно е да се диференцират проблемите, за чието решаване аналитичните техники са потенциално най-приложими и полезни.

Въпросът за качеството на публичните политики е свързва преди всичко с това, как е структуриран процесът на разработване на политики и дали това структуриране допринася за неговата ефективност. Р. Роуз идентифицира редица пречки пред усилията на субектите на управление да създадат една потенциално необходима и желана политика. Най-общо казано, тези бариери са функция на уменията и наличните ресурси, с които разполагат разработващите политиката, както и от съпротивата в дадената общност, която би могла да е удовлетворена от статуквото (досегашните политики). В този контекст капацитетът за политики в публичното управление може да се третира като **способност на субектите на управление (политици и администратори) да преодоляват въпросните бариери и да насочват процеса на политиките с оглед постигане на желаните резултати**.

⁴ Pressman, J. L. and A. Wildavsky (1973) Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press

⁵ Rose, R. (1974) The Problem of Party Government. London: Macmillan, p. 17

Първата от тези пречки пред разработването на потенциално успешни политики, е **дефицитът на експертиза**, необходима за взимане на правилни решения. По-нататък специално ще бъдат разгледани въпросите на достъпа до знания и анализи, а тук по-скоро става дума за качеството на политическия и административния елит. Ключов въпрос в това отношение е системата за рекрутиране на елитите. Известно е, че малка част от политиките, например, от министрите, притежават специална експертиза в сферата на политиките, чието разработване и прилагане трябва да ръководят. В някои страни министрите се подбират главно на базата на известни технократски критерии, но на повечето места основните съображения са чисто политически и от тях не се изискват специфични знания и умения за ръководство на дадения сектор. (Това, разбира се, не означава, че не се отчитат техните по-обща лидерски и мениджърски качества.)

Накрая, съществена пречка пред качеството на публичните политики е трудността отделните елементи на системата на публично управление да работят в синхрон при тяхното разработване и прилагане. От една страна, голямо предизвикателство пред политическото и административното лидерство е да се осигурят екипност и кооперативност вътре в организацията, вкл. между политиките, политически назначаваните и кариерните държавни служители. От друга страна, още по-голямо е изпитанието да се утвърждава модел на сътрудничество между широк кръг от организации, имащи отношение към редица ключови политики, а тези организации понякога имат различни и разминаващи се интереси.

Управлението на хоризонталните взаимодействия в публичната администрация традиционно е било поощрявано чрез редица мерки с организационен и бюджетно-финансов характер, но секторната обособеност продължава да бъде уязвима област в капацитета за политики и в административния капацитет като цяло. Такива мерки не могат да компенсират дефицита на качествено лидерство, способно да стимулира координацията и партньорството

4. Съдържателен аспект на капацитета за политики: използване на научно знание за решаване на публични проблеми

Въпросът за прилагането на знанието в процеса на политиките има ключово значение за способността на едно правителство да управлява ефективно. Разбира се, процесът на разработване на политиките може да бъде анализиран и оценяван на основата на множество критерии, но най-съществен измежду тях е именно този, свързан с прилагането на научни знания и способността да се подготви и предостави компетентен съвет по политиките (policy advice).

По принцип, всяко правителство разполага с достатъчно експерти, които биха могли да осигурят становище относно практическите последици от една политика. Нещо повече, както бе отбелязано, относителната тежест на оценките за този тип политически последици нараства, което често поражда противоречие с необходимостта да се разработват и прилагат точно тези политики, които в най-голяма степен съответстват на действителните потребности на обществото и на отделни негови групи. Трудностите нарастват чувствително, когато дадена политика изисква по-продължителен период от време, за да докаже ефективността си.

Ето какво казва Елинор Челимски, бивш ръководител на отдела за оценка на изпълнението в Сметната палата на САЩ:

Кои са основните пречки пред реализирането на очевидната необходимост управленските решения да бъдат взимани на основата на надеждни изследователски и други научни данни? Аз виждам поне три такива ситуации. Първо, когато

политическите съображения са толкова важни, че научна информация просто не се търси. Второ, когато има търсене на научни аргументи, но ограничения, свързани със съдържателните особености или ресурсното осигуряване, не позволяват на анализаторите да подготвят и предоставят нужната за взимане на решение информация. Трето, когато в дадена област въобще липсват солидни знания и данни, способни да предоставят ясен ориентир при взимането на управленско решение.⁶

Това мнение на един опитен висш държавен служител показва колко важен е политическият контекст, в който се взимат управленските решения. Разработването на научна и социалнонаучна информация, която да послужи като основа за взимане на решения, е много по-трудна задача, отколкото предвиждането на политическите конфигурации, които биха оказали влияние върху съдбата на една публична политика. Няма как да се подмине нарастващото разминаване между интереса на правителствата към непосредствените политически последици от решенията и същността на проблемите, към които са насочени приеманите от тях политики. Повечето проблеми изискват прилагане на все по-задълбочено специализирано знание, още повече, че няма консенсус относно подходите за осъществяване на редица желани социални промени, в същото време решенията имат все по-сериозни и дългосрочни последици.

Ако искаме да анализираме капацитета на публичното управление да прилага научни знания при разработването на политиките, ще се наложи да отговорим на няколко традиционни въпроса, от рода на „Какво?“, „Кой?“, „Кога?“, „Къде?“ и „Защо?“ Особен важен е първият въпрос, защото способността на правителствата да разработват и прилагат добри политики зависи в решаваща степен от яснотата какво знание е необходимо, дали то съществува и какво може да се направи, ако такова знание не е налице. Един от най-силните фактори, ограничаващи капацитета за политики, е именно липсата на необходимите знания и информация.

5.1 От какво знание се нуждае публичното управление, за да разработва добри политики?

Съвременното публично управление действа в среда, която е невиджано богата на информация. Развитието на съвременните информационни и комуникационни технологии създават впечатление, че държавните институции могат лесно да получат достъп до всяко необходимо знание. От определена гледна точка това е така, дори се наблюдава претрупване с информация. Една от най-трудните задачи на всяко съвременно публично управление е да систематизира планините от данни, анализи и препоръки, които буквално заливат процеса на разработване на политики. Голяма част от тази информация обаче е едностранчива и дори съзнателно изкривена с цел оказване на определено въздействие върху взиманите решения. Но дори и при това положение, ако бъде внимателно оценена и подредена, тя може чувствително да подобри качеството на управленските решения.

От друга страна, една немалка част от проблемите, с които трябва да се справя публичното управление, са недобре структурирани и **няма единно мнение точно какво знание би било най-съществено при подготовката на съответните политики.** Правителството обаче не може да оправдае пасивността си с липса на информационни ресурси. Поради това, една от важните, но често подценявани страни на капацитета за политики е способността за действие в условия на несигурност и риск. Както политиците,

⁶ Chelimsky, E. (1991) “On the Social Science Contribution to Government Decision-Making,” Science 254: 225-34

така и гражданите обикновено искат сигурност и дори гаранции, но всъщност управленските решения нерядко наподобяват едно умело хазартно залагане.⁷

Има и друга важен аспект на недостига на информация – често необходимото знание не е представено във форма, непосредствено подходяща за ползване при взимане на управленски решения.

Хипотетично, възможни са няколко ситуации от гледна точка на наличността на знанията, нужни за разработването на дадена политика. Очевидно, най-благоприятна е позицията на публичното управление, когато знание съществува и достъпът до него е безпроблемен. Обикновено такава ситуация наблюдаваме в области на политиките, в които управлението е натрупало опит и в които няма особени разногласия относно обяснителните модели и препоръчителните инструменти за управленска интервенция. Затова в тези случаи процесът на разработване на политиките е повече или по-малко програмиран и сведен главно до взимане на технически решения. (Разбира се, политическите последици от тези решения имат сложни разклонения и трудно могат да бъдат точно предвидени.)

Най-големи трудности пред публичното управление възникват в случая, когато то не само не разполага непосредствено с информация, на базата на която да изработи политиките, а такава информация на практика въобще не съществува. Ако става дума за сравнително маловажен въпрос, възможно е той да бъде отложен или да се действа на принципа на малки предпазливи стъпки. Такива частични мерки имат предимството, че, от една страна, се прави нещо, а, от друга, не се поемат големи политически рискове.

Ако обаче управлението е изправено пред относително траен и важен проблем, необходими са други мерки за повишаване капацитета за политики. Най-често се налага да се „възложи“ разработването на знания или технологии, с помощта на които да се намери принципно решение на проблема. Пример за такава ситуация дава Законът за чистотата на въздуха, приет в САЩ през 1972 г. Той задава норми на ограничаване на вредните емисии от автомобилите, които чувствително надвишават възможностите на тогавашните технологии. Въпреки това надделява мнението законът да бъде приет, като по този начин бъдат задължени производителите на автомобили да разработят нови технологии, способни да отговорят на стандартите. В крайна сметка ефектът е впечатляващ, тъй като американското автомобилостроене не само изпълнява изискванията на екологичните стандарти, но и извършва иновации, които подобряват конкурентоспособността му за продължителен период от време.⁸

Такова „възлагане“ може да свърши работа в някои области, но е трудно приложимо в сфери, където изискванията към знанията и технологиите не са така ясни, както е случаят със замърсяването на въздуха. Редуцирането на вредните емисии е изисквало сравнително просто технологично решение, но не е лесно да се възложи разработване на научно знание за решаването на някои сложни социални проблеми. В историята на публичното управление това противоречие е известно като „парадоксът на Луната и гетото“. През 60-те години на ХХ в. американското правителство успява да изпълни изключително сложната и дори фантастична задача да бъде осъществен пилотиран космически полет до Луната, но далеч по-скромни са успехите при решаването на тежките социални проблеми в гетата на големите градове.⁹ Тук решаваща се оказва различната степен на сложност и неопределеност на техническото и социалнонаучното познание.

⁷ Вж. Dunn, W. N. (1988). "Methods of the Second Type: Coping with the Wilderness of Conventional Policy Analysis," *Policy Studies Review* 7: pp. 720-727.

⁸ Rudig, W. (1994). "Sources of Technological Controversy." In: *The Politics of Expert Advice*, ed. A. Barker and B. G. Peters. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 75-79.

⁹ Nelson, R. (1978). *The Moon and the Ghetto*. New York: W. W. Norton, pp. 24-26.

Някои автори използват метафората за „полезното невежество”, като подчертават, че при голяма част от политиките фактите са несигурни, залогът е висок, решенията са неотложни и нито едно от ключовите измерения на проблема не може да бъде третирано изолирано от останалите. Ако това твърдение е вярно, в определени случаи разработването на добри политики зависи и от такива непредвидими феномени, като вдъхновението и въображението. Голямата трудност е да се убеди обществото, че експериментирането и свободата на въображението понякога са най-доброто решение, с което разполагаме.¹⁰

Трябва да се има предвид, че по повод притежаването и контролирането на информация е възможно да възникнат остри противоречия и дори конфликти между отделните управленски институции. Цената на такива противоречия може да бъде много висока, както е констатирано в анализа на причините за неспособността на американската система за сигурност да предвиди и предотврати терористичните актове от 11 септември 2001 г. Както се посочва в известния доклад на Комисията „Волкър”, към момента на атентатите над 30 американски институции са разполагали със някаква значима информация относно заплахата, но липсата на координация и разминаването в техните тясно ведомствени интереси са попречили на систематизирането и правилното използване на тези фрагменти от информация. Именно това в цитирания доклад се препоръчва да бъде цялостно реорганизирано американското публично управление, като се преодолее тясната ведомствена обособеност.¹¹

5.2 Кой създава и владее информацията, необходима за разработване на политиките?

Едно от най-важните измерения на публичното управление е да умее да оценява многобройните – официални и неофициални – източници на информация, да решава чии преценки и предложения са най-значими и ценни. Истината е, че съвременното управление рядко има монопол над важната за процеса на разработване на политики информация, дори в такива специфични области като сигурността и отбраната. Но това не е фатално – както посочват редица автори, повишаването на капацитета за политики в публичното управление може да се постигне чрез поощряване на многообразието и дори конкуренцията на гледни точки по политиките, а не чрез единодушие и изглаждане на различията, типични за йерархичното управление. Въпреки че липсата на различия поражда чувство за комфорт, то рязко създава условия за разработване на най-добрите възможни политики.

Източници на информация в системата на публичното управление. Основният източник на информация и анализи по правило е вътре в системата на управлението. Когато се говори за капацитет за политики в управлението, обикновено се има предвид именно този източник. Въпросът е доколко правителствените структури имат капацитет да набират, обработват и предоставят информация на органите, взимачи решения, и то така, че пряко да подпомагат качеството на тези решения. В редица страни този капацитет е отслабен поради доминирането на „силови”, идеологически мотивирани политически лидери, които са убедени, че знаят отговорите на проблемите и не се нуждаят от компетентни съвети по политиките. От друга страна, когато се упражнява публичен натиск за ограничаване на правителствените разходи, много по-често се жертва аналитичният капацитет, отколкото ресурсите за предоставяне на публични услуги.

¹⁰ Ravetz, J. R. (1987). “Usable Knowledge. Usable Ignorance,” Knowledge: Creation, Diffusion, Utilisation 9: p. 89-91

¹¹ Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century, Report of the National Commission on the Public Service, Washington, DC: Brookings Institution, January 2003

Трябва да се опровергае едностранчивото разбиране, че „монополисти“ на знанието в системата на публичното управление са специализираните аналитични звена в правителството, министерствата и агенциите. Колкото и да е важна тяхната роля, те винаги са изложени на риска да се изолират от практиката и да се концентрират единствено върху проблемите на разработването на политиките. Необходимо е да се отчита, че в системата на публичното управление политиките невинаги се подготвят по план и с помощта на предварително зададени методи. Редица опции на конкретни политики са продукт на решения, които трябва да се взимат по повод прилагане на определени мерки, или когато е необходимо да се „прокара“ даден законодателен акт през парламента. Поради това е толкова впечатляваща британската практика в стратегическото планиране, която въвежда пряко коопериране на експерти от аналитичните звена и на служители от агенциите за предоставяне на услуги, което предпазва първите от „академизиране“ (в лошия смисъл на думата).

В същото време трябва да се отчита, че динамиката на аналитичния капацитет в администрациите не е еднозначна – при териториалните подразделения тя е негативна, докато министерствата го запазват и дори увеличават. В редица страни тази тенденция е закономерен продукт на усилията да се наложи централизирана политика на ограничаване на разходите отгоре надолу. Тъй като основната отговорност за повишаване на ефикасността и ефективността пада върху министерствата, запазването на техния аналитичен капацитет е предпоставка за изпълнението на тази задача.

Източници на информация в частния сектор. Частният сектор също е важен източник на информация за публичното управление, но правителствата трябва да имат специални процедури, за да черпят и главно – за да оценяват надеждността на тази информация. Освен това, трябва да е ясна спецификата на всеки от тези източници и на ограниченията при ползването на съответната информация в процеса на разработване на политиките.

Използването на източници на информация от частния сектор се вписва напълно в идеята за т.нар. „мрежи на политиките“. Това означава, че сферата на всяка политика е „населена“ от разнообразни групи по интереси, академични институции, граждански структури и най-различни други субекти, които едновременно предоставят информация, но и защитават определени позиции. Някои от сферите – като ядрена политика или сложни екологични политики – са относително затворени, други – като политиката в областта на училищното образование – могат да бъдат по-открити.

Всеки от участниците в мрежата на политиката се опитва да повлияе както върху дефинирането на проблема, така и върху възможните му решения. Обикновено публичното управление не разполага с предварително дефинирани и адресирани към определени институции проблеми. Точно обратното, често дефинирането на проблема е ключова фаза от процеса на политиките и може в значителна степен да предопредели резултатите от него, ако даден частен интерес получи доминираща позиция. Един от класическите примери е прилаганата в продължение на дълго време репресивна политика към наркозависимите, която едва напоследък се замества от методи, акцентирани на социалната терапия и подкрепата за ресоциализиране.

Трябва да е ясно, че полезността на използването на знания от частни източници при разработването на политики има неизбежни ограничения. Типичен пример е провалът на опитите да се възложи изцяло на външни изпълнители извършването на анализи на политиките. Външните организации не са така съпричастни към решаването на проблемите, нито носят пряка отговорност пред обществото. Освен това, в редица области, където се ползва класифицирана информация, участието на външни (частни) организации е лимитирано или невъзможно.

Казаното не трябва да се разбира като отричане на ценността на частните източници на знания. Важно е те да се ползват, без да се допуска зависимост спрямо някои от тях, особено ако става дума за групи, мотивирани от идеологически или финансови интереси. Ако приемем идеята, че добрата политика е резултат на конкуренцията на идеи и източници на знания, то за публичното управление е много важно да има капацитет да структурира и използва по системен начин тези многобройни източници.

5.3 Таймингът в процеса на политиките - времеви аспекти на ползването на знания и информация

За да бъде усъвършенствано ползването на знанията в управлението, а оттам – и капацитетът за политики като цяло, трябва да има яснота за точното времево разположение на съответните действия. В случая, когато говорим за тайминг (избор на правилния момент), имаме предвид нетолкова хронологичното време, а различните стадии на процеса на политиките, на всеки от които информацията и научното знание имат специфична роля и могат да окажат най-съществено отражение върху крайния продукт (публичната политика). Обикновено се приема, че аналитичните методи се прилагат изключително на първите два стадия (първи стадий - дефиниране на проблема и определяне на мястото му в дневния ред на управлението, и втори стадий – разработване на вариантите на политиката), но има и други точки на процеса, където използването на знания има съществено, и дори решаващо значение.

Пример за такова (донякъде подценявано) значение е използването на алтернативни източници на информация и анализ на третия стадий на политическия цикъл – **стадия на легитимирането**. Когато един проект за политика се обсъжда със заинтересованите страни и с обществото като цяло, различните органи на властта, вкл. парламентът, трябва да разполагат с независими и обективни анализи, отразяващи различни гледни точки към ефекта от политиката. Така например, на много места по света законодателните органи са изградили свои собствени аналитични звена, за да могат да изработват собствени оценки относно проектите за нормативни актове, без да са напълно зависими от информацията и анализите, подавани от изпълнителната власт.

Друга важна задача на същия стадий е предвиждането и преодоляването на редица проблеми, свързани с бъдещото прилагане на политиката. Необходимо е да се анализират позициите и възраженията на различните участници в процеса, да се проучат вероятните точки на съпротива и обуславящите ги фактори.

Често се приема, че стадият на прилагането на политиката има най-слабо отношение към използването на аналитични техники, ако въобще този стадий се приема като релевантен за капацитета за политики в публичното управление. Всъщност, усъвършенстването на публичното управление неизбежно налага сериозни проучвания на процеса на прилагане на политиките като неразделна част от предпоставките за оптимизиране на капацитета за политики.

Преди всичко, от много по-задълбочени проучвания се нуждаят процесите на **хоризонтална (междусекторна) координация** в хода на прилагането на политиките. Такъв тип анализ би дал възможност да задълбочат процесите на децентрализация и деконцентрация, чрез които да се осъществи трансфер на правомощия към звената, предоставящи услугите и така се улесни координацията на максимално ниското възможно ниво.

Накрая, струва си да припомним знаменитата мисъл на Хенри Минцбърг, че «няма добре проектирана и лошо приложена стратегия». Това важи в същата степен за политиките. Приложимостта на една политика следва да бъде фокус на набирането на информация и аналитичната работа на фазата на разработването на политиката. Особено

важно е (както вече бе посочено) на този стадий да се привличат представители на администрациите, предоставящи услуги, на организациите на потребителите, на местните общности, както и независими изследователи.

5.4 Кои звена в администрацията имат водеща роля в набирането и предоставянето на знания за нуждите на управлението?

Процесът на прилагане на научно знание за нуждите на процеса на разработване на политики има своя специфика от гледна точка на възможния принос на различните държавни институции и на отделните административни структури. Тази специфика се дължи на различните им възможности ефективно да набират и използват информация. Днес остава неизменна предпоставката, че публичната администрация (както в изпълнителната, така и в другите власти) има капацитета и отговорността да изпълнява тази функция.

Особено важно значение в това отношение има висшата държавна служба и хората, които работят в нея. Една от основните причини за неуспехите и провалите в публичното управление през последните две десетилетия несъмнено е свързана с опитите да се изолират държавните служители и особено висшите държавни служители от пряко и пълноценно участие в процеса на политиките. Това не означава, че висшите държавни служители са единствените или по дефиниция най-добрите източници на експертиза и съвети по политиките за политическото ръководство. Те обаче са един от важните източници, чието подценяване неизменно се отразява негативно върху качеството на процеса, а в някои от най-сложните области на политиките предварително го обричат на неуспех.

Една от причините за тези неблагоприятия е прекомерното разширяване на числеността и функциите на политически назначаваните служители (членове на политически кабинети или лични съветници). В редица страни, в т.ч. в България те започват да дублират задачите на кариерните държавни служители и основните звена на специализираната администрация. Нещо повече, забелязва се видима тенденция такива служители, без да притежават необходимата експертиза, професионален и управленски опит, и без съответно ниво на изпълнението, да бъдат „изстрелвани” с чисто политически мотиви на ръководни административни позиции. Това заобикаляне, а всъщност – фактическо нарушаване на закона, не само разстройва дейността на администрацията, но и ерозира нормалния процес на селекция на висшите държавни служители.

ЛИТЕРАТУРА

- Танев, Т. (2008) Анализ на публичните политики. С.: Военно издателство
- Campbell, D. (1988). "The Experimenting Society." In: Methodology and Epistemology for Social Science: Selected Essays, Campbell, D. (Ed.). Chicago: University of Chicago Press
- Chelimsky, E. (1991) "On the Social Science Contribution to Government Decision-Making," Science 254
- Dunn, W. N. (1988). "Methods of the Second Type: Coping with the Wilderness of Conventional Policy Analysis," Policy Studies Review 7
- Nelson, R. (1978). The Moon and the Ghetto. New York: W. W. Norton
- Pressman, J. L. and A. Wildavsky (1973) Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press
- Ravetz. J. R. (1987). "Usable Knowledge. Usable Ignorance," Knowledge: Creation, Diffusion, Utilisation 9
- Rose, R. (1974) The Problem of Party Government. London: Macmillan
- Rudig, W. (1994). "Sources of Technological Controversy." In: The Politics of Expert Advice, ed. A. Barker and B. G. Peters. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century, Report of the National Commission on the Public Service, Washington, DC: Brookings Institution, January 2003

ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ДОВЕРИЕТО И КАЧЕСТВОТО НА ЖИВОТ КАТО ИНДИКАТОРИ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ

Николай Тилкиджиев

Резюме

Статията е екстракт от сравнителен анализ на данни от напълно сравними репрезентативни национални емпирични изследвания в България и другите страни в Европейския съюз, проведени на терен съответно в 2006 и 2008/2009 г., в методологическите рамки и изисквания на мащабната програма на Европейското социално изследване (ESS). Обект и предмет на дискусията е доверието и благополучието в европейските общества. Анализът доказва, че редом с други негативи, българското общество е придобило белезите на „общество на най-ниското доверие” в Европа, като се търсят причините за това заключение. Доверието (в неговия междуличностен и политически смисъл) и благополучието се интерпретират в теоретичните рамки на концепцията за качеството на живот, в нейните нови, европейски хоризонти. Очертава се доверието и във връзка със стойностите на удовлетвореността и страховете на българите.

Ключови думи: Доверие; Благополучие; Качество на живот; България в ЕС; Сравнителни анализи.¹

TRUST AND QUALITY OF LIFE AS INDICATORS OF A GOOD MANAGEMENT

Prof. Nikolai Tilkidjiev,
Doctor of Social Science
Department of Public Administration,
Sofia University

Abstract

This study is an analysis on representative empirical data from two field surveys in Bulgaria (2006 and 2009) within the methodological framework of the European Social Survey (ESS) programme in comparison with other EU countries. Data and analysis show clear the reasons of Bulgarians to feel themselves “at the bottom” in a lot of criteria in respect of their self-estimations of well-being and quality of life, of satisfaction of life and the work of main national institutions. One of the basic reasons is the fact that for its people Bulgaria is “a low-trusted society” – in social and political meaning. There are a lot of conclusions on empirical data confirming the analysis.

Key words: Trust; Well-Being; Quality of Life; Bulgaria in EU; Comparative analyses.

¹ Част от текста в предишна версия и в значително по-голям обем е публикуван в: Тилкиджиев, Н. и Л. Димова, съст. 2010. *Благополучие и доверие: България в Европа? (Сравнителен анализ по Европейското социално изследване – ESS – 2006/2009)*. София: Изд. „Изток-Запад”, с. 33-61.

Коментарите за последните парламентарни избори от 5 юли 2009 г. в България са, че това е бил категоричен кредит на *доверие* за мандат на управление на нова политическа формация, резултат на масовата неудовлетвореност на хората от тяхното качество на живот, израз на масовото *недоверие* към тогава управляващите и към официалните институции. Пълната картина с обясненията на причините за този вот естествено включва и редица други нюанси, като тотално обхващащата държавните учреждения корупция, пронационалния вот в отговор на липсата на последователна държавна национална доктрина и етнополитика, цинични изяви на овластени партийни водачи и пр. Но това не отменя главното: каква изключителна е ролята на *доверието*, като индикатор на „доброто управление“, каква е реалната мощ на невидимата сила и значимост на *доверието* в социалните отношения, колко решаваща може да бъде загубата на *доверието* сред общественото мнение за направеното за хората, за тяхното качество на живот, затова те да живеят днес по-добре от вчера, за да виждат по-добра перспектива на техния живот и на случващото се в обществото. Наред с другото, българското общество се превърна и в „общество на ниското доверие“ (low-trusted society).

По-долу ще се опитам да установя: 1) Какво е сред българските граждани доверието както към другите хора (т.нар. социално или „междоличностно доверие“), така и към официалните институции (обозначавано като „политическо доверие“)? 2) Как да разбираме и измерваме доверието в европейския и българския контекст, каква е зависимостта на доверието от качеството на живот, благополучието, удовлетвореността? 3) Какви са страховете на българите, влияещи върху ниското доверие и неудовлетвореност и „Къде сме ние?“ сред скалите за самооценка спрямо другите страни в ЕС?²

1. Доверие и качество на живот

За да навлезем в по-голяма дълбочина в проблематиката на *доверието*, за да разберем както същността, така и емпиричните му индикатори, при това в европейски сравнителен план, се оказва особено перспективно поставянето му в контекста на широко обхватното понятие „качество на живот“. Три са основните измерения на обобщаващото, родово понятие в областта *качество на живот* (quality of life): 1) *обективните условия на живот* (objective living conditions), вкл. жизнения стандарт, 2) *субективното благополучие* (subjective well-being); 3) *качеството на обществото* (societal quality of life), имайки предвид индикаторите за „сплотеност“, кохезия и „устойчивост“, следвайки Волфганг Цапф, Хайнц-Херберт Нол, Руут Веенховен: Veenhoven 2000, 2003; Noll 2002.³

² Всички следващи разсъждения се базират най-вече на данните от двете представителни за пълнолетното население в България проучвания в общата методологическа рамка на *Европейско социално изследване*-ESS, в сравнение – първо, времево, с данните за България от 2009-та спрямо тези от 2006 г., и второ, в международен план, спрямо другите страни-членки на ЕС. Данните от двете издания на *Европейското изследване на качеството на живот*-EQLS са публикувани в Интернет сайта: www.eurofound.eu.int

³ Veenhoven, R. 2003. *Measuring Human Well-Being*. New Hampshire : Houndmills; Noll, H.-H. 2002. Social indicators and quality of life research: background, achievements and current trends. In: Genov, N., ed. *Advances in Sociological knowledge over half a century*. Paris: ISSC.(вж. подробно в: Тилкиджиев, Н. 2006. „Качество на живот и щастие: европейски ренесанс на една традиция“. В: Грекова, М. и П. Кабакчиева, съст. *Отвъд дисциплинарните ограничения*. София: Унив. изд. „Св. Кл. Охридски“). Постигането на изследователски консенсус за проучването на качеството на живот, е от изключителна важност: за поставянето им в *солидни теоретико-методологически рамки* – в широката „интегративен и холистичен“ контекст (Fahey, T., V. Nolan, C. Whelan. 2003. *Monitoring Quality of Life in Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities) и за прагматичността и рационалността на измерванията и сравненията. Обществата и обществените структури се съпоставят според критерия за *полезност*, доколко състоянието днес е *по-добро от вчерашното* (от гл.т.

Благополучието (well-being), като главен аспект и израз на качеството на живот е субективното усещане за удовлетвореност на отделния индивид, самовъзприятието му доколко неговия живот, благосъстояние и просперитет, неговия личен и семеен жизнен стандарт, отношенията му с околните, условията, състоянието, постиженията и перспективите на неговия живот и труд са добри или много добри, и го удовлетворяват.

Доверието (идва от „до-верие”, вярва в или към някого) на свой ред е важна част, аспект на благополучието, от общото усещане за удовлетвореност. Спецификата на доверието можем да сведем до следните четири момента, страни: 1) *Свързаност-интегрираност*. Доверието е носеща конструкция на легитимността на социалните отношения, то е „социалният магнит”, „социалното лепило” между хората и с другите общности и институции, то осигурява *свързване, сплотеност, спояване, солидарност и интегрираност* в обществото, то е „една от най-важните синтезиращи, спояващи сили в обществото”(Георг Зимел); 2) *Предсказуемост*. Доверието е да имаш *вяра в или към някого*, то е „до-веряването” – придаване на субектно-обектна насока на вярата – *в и към* отделен човек, общност, институция, да *разчитааш* на някого (на човек, общност, институция), на негови обещания или договореност - да си *уверен в изпълнението* на поети ангажименти, че дадено поведение и изпълнението на определени социални роли са *адекватни, релевантни, предсказуеми*, което *прави социалните отношения и сътрудничеството възможни и предвидими*(Макс Вебер); 3) *Сигурност-загриженост*. Доверието е да си *сигурен* в другия и другите, да не допускаш, че можеш да бъдеш измамен, подведен, излъган, изигран, използван, предаден, а си *убеден*, че другите се интересуват и мислят за теб и за твоите проблеми позитивно; 4) *Надеждност-подреденост*. Доверието прави животът ни *по-надежден, по-сигурен, по-подреден, по-съгласуван*, създава *цялостното усещане, че съществува и действа определен приет и устойчив социален ред*, със свои писани или неписани правила, норми, зависимости, в които всеки има своето място и съответни роли.

В една своя статия (Delhey and Newton 2005: 311-327)⁴, обобщавайки изследвания в 60 страни, авторите отбелязват, че обществата с високо доверие са преди всичко онези, които имат: доминираща *етническа хомогенност*, най-често следващи *протестантски религиозни традиции*, с *добро управление*, със *значително икономическо благосъстояние* (БВП) и *без големи доходни различия*. Тази комбинация е характерна и за петте „северни”(Nordic) страни – Исландия, Дания, Швеция, Норвегия и Финландия, които са образец на „*просветено доверие*”, т.е. когато има достатъчно индивидуална свобода за личностна самопреценка.(О’Хара 2004: 8-9, 53)⁵.

За да имаме по-сериозна представа за наличието или отсъствието на доверие, са ни необходими „не само надеждни хора и институции, но и *измерими критерии* за доверие или недоверие”(О’Хара 2004: 8). Измерения и аспекти, които успешно могат да се използват за установяване на причините и факторите, влияещи върху доверието в съвременното общество, са: *икономическото благосъстояние* (измервано най-вече с БВП); *религиозната, езиковата и етническата (и расова) хетерогенност*, различия, конфликти; *постигнатата модернизация* (урбанизираност, индустриализираност, продължителност

на „по-доброто” положение, на „благополучието” - *better-ness, well-ness*). Такова уеднаквяване на критериите предполага *универсализиране на публичността и откритостта на сравненията*, принципно невъзможни в предишните „херметични”, „затворени общества”. Развитие на всяка страна-членка на Европейския съюз днес се съизмерва, сравнява с развитието на останалите, все по-трудно виреят „нашенски си”, доморасли, „провинциални” критерии и оценки. Което гарантира увереност за управленци и изследователи и е особено перспективно за адекватната преценка и на българския случай.

⁴ <http://essedunet.nsd.uib.no/cms/topics/2/> Delhey, J. and K. Newton. 2005. „Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?”. In: *European Sociological Review*, Vol.21.

⁵ О’Хара, К. 2004. *Доверието. Новата криза на обществото*. София: Кръгзор.

на човешкия живот, образователни равнища на населението); *политическите права и граждански свободи*; *разходите на управлението* (за здравеопазване и образование, като пропорции от БВП и като дял от всички социални разходи на управлението); *доброто управление* (индекс на *политическата стабилност* и отсъствие на насилие-дестабилизация, причинена от етническо напрежение, военен конфликт, терористична заплаха, конституционни промени, раздробяване на политическия спектър; индекс на *законност и ред*; индекс за *действието на закона* – черен пазар, корупция в банките, престъпност в бизнеса, предвидимост; индекс за *ефективност на управлението* – качество на администрацията, стабилност на управлението); *корупцията* сред държавните служители (по: Corruption Perceptions Index - Transparency International) – оценявани от експерти от бизнеса, академичния сектор и НПО; *подоходните неравенства*; *разделения и конфликти в обществото*; инциденти със *смъртни случаи* и *самоубийства* в страната; *членство и активност в доброволни организации* (синдикати, професионални, политически, екологични, спортни, църковни, дарителски и др. организации); *доминиращата религия* (Delhey and Newton 2004:30-33)⁶.

2. Доверието към другите хора – „социалното” или междуличностно доверие

На въпроса за доверието към другите хора (т.е. „социалното доверие”, в междуличностното общуване), което в мащабното проучване на European Social Survey (ESS) се проучва с три основни индикатора, отговорите свидетелстват, че наистина имаме основание да смятаме, че *днешното българско общество е „общество на ниското доверие”* (low-trusted society)⁷.

Получават се натрупвания, които говорят, че в средата на 2009 г. 42.2% от българите категорично клонят към отговора, че *по-скоро човек не трябва да се доверява много на другите*, че *трябва да е винаги „нащрек”*, с резерви към другите и едва само 8.6% приемат, че повечето хора заслужават доверие. В потвърждение на тази констатация са и отговорите по втория индикатор за доверието – доминира очакването, че *другите хора искат по-скоро да ги измамат или да се възползват от тях* – 26.2%, докато доста по-малко (10.7%) приемат, че повечето хора се опитват да бъдат честни и искрени с тях; тук голямата част (61.2%) заемат междинната, балансирана позиция по въпроса, в което според мен се съдържа и възможност за методически упрек. Аналогично, по третия индикатор за доверието, 43.8% категорично смятат, че *повечето хора се интересуват най-вече от себе си* и едва 4.3% - обратно, че повечето хора се опитват да бъдат полезни на другите. Цитираните резултати далеч не са случайна моментна снимка на занижено доверие сред хората. Сравнението с данните по същите въпроси и със същата формулировка отпреди три години (ESS-2006) *потвърждава устойчивостта на значителното по размер ниско доверие*; отклоненията между дяловете на съответните отговори в двете изследвания (2009/2006) са в рамките на статистическата грешка.

„Социалното недоверие” е трайна характеристика в масовото съзнание в България. Нещо повече: в определени рамки, се очертава дори ясна *тенденция към намаляване на доверието между българите* в този междуличностен, социален план, за което свидетелстват и данните от EVS-1990/1990/2008⁸. Това е тъжна констатация и най-

⁶ Delhey, J. and K. Newton. 2004. „Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?”. In: *WZB Discussion Paper*, June 2004, Bestell-Nr./Order No.: SP I 2004 – 202.

⁷ Методическите детайли на анализа на данните са представени в подробния текст, цитиран в началото.

⁸ „Сравнението между резултатите от трите вълни на Европейското изследване на ценностите – 1990, 1999 и 2008 г. – ясно показва наличието на тенденция към намаляване на доверието на българите към другите хора.

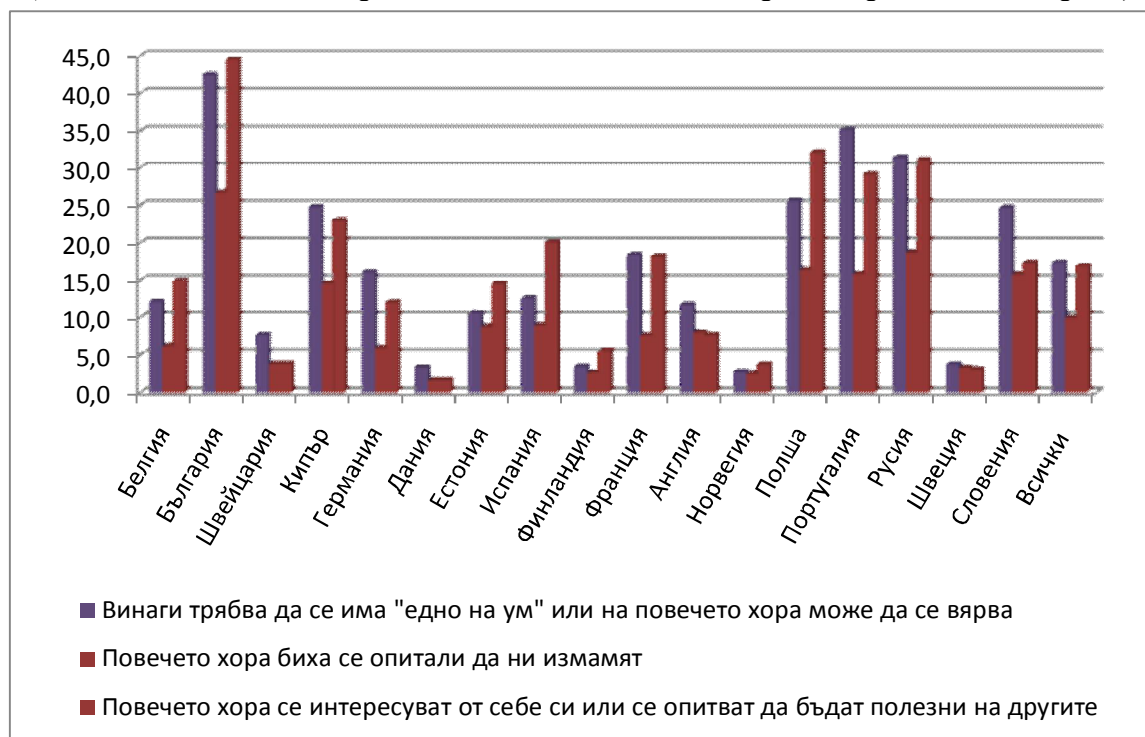
вероятно дълбоките причини за това е в *ниската степен на удовлетвореност от качеството на живот* както като цяло, от определената несигурност в ежедневието и в перспективите за утрешния ден.

Ако навлезем в по-големи вътрешни детайли на ESS данните (при анализи на двумерни и тримерни разпределения), ще установим няколко *устойчиви зависимости*, потвърдени и в другите две сходни изследвания, като Европейското изследване на ценностите и Европейското изследване на качеството на живот: 1) Посоченото „ниско доверие” имат и през 2006 г., и през 2009 г., най-вече хората, които не са на платена работа, като *пенсионерите и занимаващите се с домакинска работа, безработните* и др.под. категории. 2) Недоверието е по-често явление за живеещите в *големите градове* (където хората са често анонимни и непознати, изложени на повече рискове и несигурност); обратно, в по-малките градове и села повечето от хората се познават и се доверяват един на друг (където често „не заключват” вратите си или „оставят ключа под черджето или у съседите”). 3) Православните християни са по-недоверчиви спрямо вярващите в исляма, последните живеят предимно в по-малки етнохомогенни селищни, често широки роднински общности, а самите „православни християни” по-често на практика са атеисти, а *липсата на сплотяваща и солидарна религиозна вяра, „безбожието”*, е сред повечето от българските граждани, което вероятно допринася за „рационалното” недоверие (едва 15-17% от всички пълнолетни споделят, че редовно посещават богослужения и извършват молитвени обреди). 4) Колкото *по-ниски са доходите* – толкова по-ниско е и доверието към другите. 5) Семейно-брачният статус има сериозно значение върху нивото на доверие – омъжените и женените, вкл. имащите деца, са с чувствително по-високо доверие към другите, спрямо сравнително по-голямото *недоверие сред разведените, разделените и овдовелите*. 6) По-силно недоверие показват *хората с по-малко контакти*, които много рядко (по-малко от един път месечно) се срещат в свободното си време със свои приятели, роднини и колеги, много рядко споделят с други свои лични и интимни проблеми. 7) Респондентите, които заявяват, че са били *обект на дискриминация* (най-вече по етнос, език, религия) демонстрират ниско ниво на доверие към другите хора. 8) Ромите-респонденти демонстрират по-силно недоверие към другите, струпвайки се в крайната негативна част на 11-степенната скала.

Нека сравним твърде ниското доверие на българските граждани един към друг в *европейския* контекст.

През 1990 г. 30.4% от анкетираните смятат, че на повечето хора може да се има доверие; през 1999 г. подобна е позицията на 26.9%, а през 2008 г. - само на 17.7%. ...Съвременното българско общество е пронизано от междуличностно недоверие, което разкъсва социалната му „тъкан” и по този начин основите на неговата цялост и идентичност.”(Бояджиева, П. 2009. „Доверието – невидимата ос на обществото”. Във: Фотев, Г., съст. *Европейските ценности в днешното българско общество*. София: Унив. изд. „Св. Кл. Охридски”: 34).

**Социалното или междуличностното доверие по страни – ESS-2009
(ниски степени на доверие 00-02 – „На повечето хора не трябва да се вярва“)**



При това европейско сравнение, както се вижда ясно, българите сме безспорно европейците с най-ниско „социално доверие“, т.е. с най-ниско междуличностно доверие (сравнявайки данните и по трите индикатора), в най-голяма степен у нас доминира мнението, че винаги трябва да имаме „едно на ум“, да сме подозрителни, резервирани към другите. Сравнително по-близко до тези наши нагласи са другите източно-европейци – в Русия и Полша, както и „южняците“ на ЕС – в Португалия и Кипър. В старите членки на ЕС – западно-европейските страни – Германия, Франция, Великобритания, Белгия, Испания – хората най-често имат твърде по-балансиран и по-скоро позитивни нагласи към другите, докато на категорично позитивния полюс на континуума на доверието, т.е. с високо социално доверие, са хората от „северните“ и скандинавски страни – Дания, Финландия, Норвегия, Швеция (подобни на тях в отговорите са и респондентите от Швейцария).

3. Доверието към институциите – „политическото“ доверие

И ако „социалното“ доверие към другите хора е по-трудно уловимо, доколкото е самооценка и на собствената комуникативност, то оценката на доверието към институциите, „политическото доверие“, се демонстрира по-пряко и е по-достъпно за регистриране.

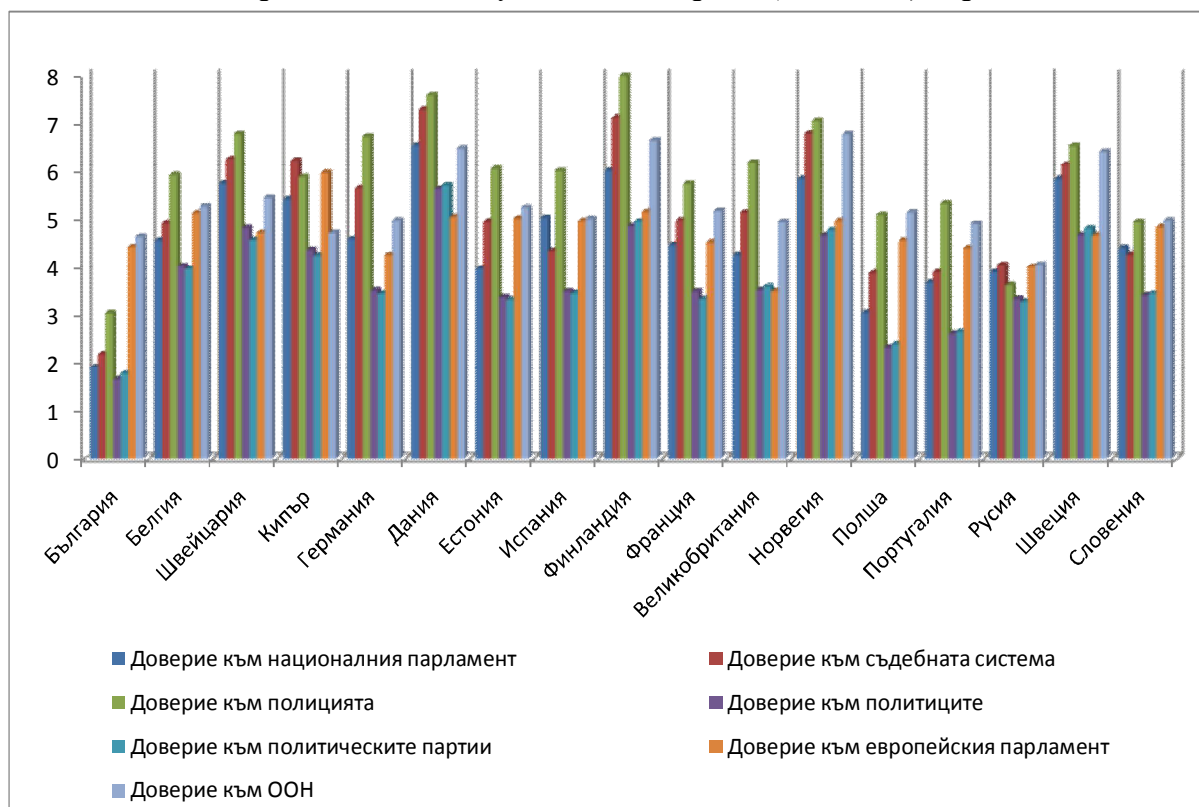
В третата и четвъртата вълна на ESS-2006/2009 доверието към институциите също се установява с 11 степенна скала, като се пита в каква степен респондентът има доверие към 5 национални и 2 международни институции. Данните от 2009 г. показват недвусмислено катастрофално ниското доверие на голяма част от българите към националните политици, политически партии, парламент, съдебната система и полицията. Трябва да уточним, че теренното провеждане на изследването е през пролетта на 2009 г. и отговорите са валидни най-вече за ситуацията тогава.

Няколко са изводите от сравнението на данните от двете теренни изследвания на ESS – през 2009 и 2006 г. за България: първо, категорично ниско е доверието на голямата

част от българите към официалните властови институции в страната; с най-ниско доверие са политически представителните институции – политици, политически партии и парламента; второ, това недоверие е *трайна нагласа* сред хората, установена в два различни периода, през последните три години⁹; трето, дори *външните, международни институции*, като Европейския парламент и ООН, макар и непознати за голяма част от хората у нас, *се ползват с по-високо доверие*. Разликата между доверието към българските и към международните институции още повече засилва контрастно ниското доверие към собствените, националните институции. За доста от българите членството в ЕС е определена *гаранция за „правилността“ на прехода*, за това, че се движим във вярната насока; че следването на утвърдените принципи и правила на развитите страни е условие за успешния ни преход. Общото заключение е еднозначно: *хората нямат доверие в дейността на официалните ни национални институции*.

Нека оценим ниското доверие към институциите сред българските граждани в широкия *европейски* контекст.

Доверие към институциите по страни (ESS-2009) - средни стойности



Сравнителните данни категорично затвърждават *българите като безспорен „шампион“* и по *„политическо недоверие“* в Европа, към петте официални национални институции. Силното разочарование към политическото представителство в България е нещо *уникално, изключително* на сравнителния европейски фон. На другия полюс, нещата

⁹ Вж. също: Димитрова, Б. 2008. „Подвижните пясъци на обществените нагласи: политически, икономически и статусни промени в периода 2002-2007 г.“, В: *Състояние на обществото*. София: Институт „Отворено общество”:15-16).

са твърде различни: особено високото доверие, което дават финландците, датчаните, норвежците, шведите и швейцарците на тяхната полиция и съдебна система, т.е. на най-важните правоохранителни и правораздавателни органи в държавата е ясна *линия за обяснение* на по-високото „политическо“ доверие в тези страни; те оценяват тяхната работа като полезна и ефективна. Същевременно, техните по-скоро средни, балансирани оценки към Европейския парламент подсказват, че, уверени в своята собствена сила и стабилност като общества и в успешната работа на собствените им институции, те не са крайни ентузиастични на ЕС. Те приемат ЕС като необходимост, но и допускайки, че членството им в ЕС ще предполага някакво преливане, преразпределяне на тяхното вече постигнато благоденствие – към по-слаборазвитите страни-членки.

4. Доверие и удовлетвореност

Както изтъкват Ян Делхей и Кенет Нютън, *доброто управление е същностна причинна и структурна база на доверието*. Управление, без сериозна корупция и следващо демократичните норми, създава базовата структура, в която индивидите могат да действат с доверие и да очакват, че повечето от другите ще правят същото (Delhey and Newton 2004:28)¹⁰. Доверието зависи от степента на *удовлетвореност* от дейността на официалните държавни институции, от позитивния резултат от тяхната дейност – за отделния човек, за хората, за обществото, според оценяващия. Вероятно точно *тази удовлетвореност е „трансмисията“*-посредник, чрез която ниското или високото доверие към институциите оказва пряко или косвено влияние върху съответно – ниското или високото „социално“, междуличностно доверие, а с това и върху цялостното, „обобщено“ доверие – в обществото и в отделния човек. Тази обяснителна рамка получава пълна подкрепа в резултатите от ESS изследванията за България.

Първо, мнозинството от хората у нас категорично не одобряват работата на правителството, състоянието на икономиката, хода на демократичните процеси, направеното в най-важните социални сфери - здравеопазването и образованието.

Второ, както се вижда, тази удовлетвореност е *значително по-ниска на фона и на сравнението* по същите въпроси от преди три години.

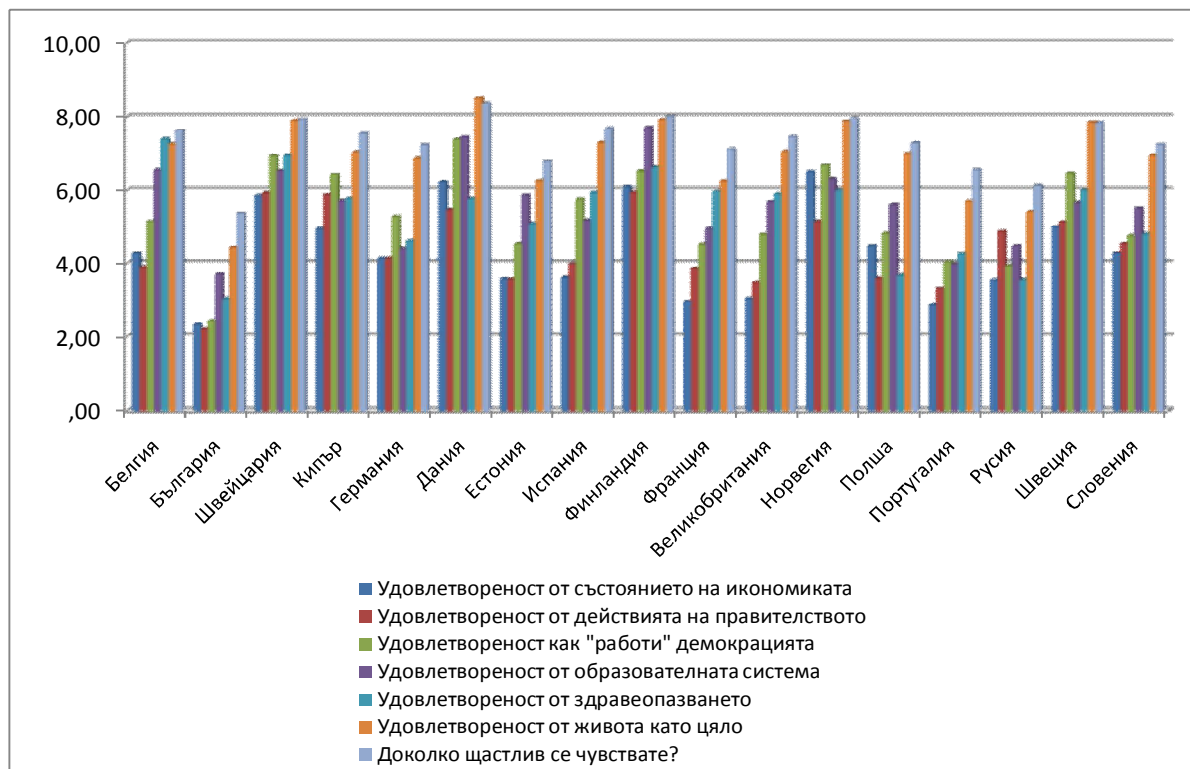
Трето, обобщението, че над $\frac{1}{4}$ от хората не са удовлетворени от сегашния си живот като цяло. Неудовлетвореността е логическо следствие и синтез от другите „по-частични неудовлетворености“ от работата на държавните институции.

Четвърто, сравнителните данни показват *устойчивостта на процесите*, които са се натрупвали през последните три години.

А как стоят нещата в *европейски* сравнителен план, съпоставяйки данните по същите въпроси по страни?

¹⁰ Delhey, J. and K. Newton. 2004. „Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?“. In: *WZB Discussion Paper*, June 2004, Bestell-Nr./Order No.: SP I 2004. Вж. също в: Zmerli, S. and K. Newton. 2008. *Social Trust and Attitudes toward Democracy*. Public Opinion Quarterly 2008. 72(4).

Удовлетвореност от работата на институциите и лична удовлетвореност по страни по ESS-2009, средни стойности



Първо, ниската удовлетвореност е стабилен феномен в масовата психика на българските граждани. И по седемте признака респондентите в България дават най-ниски оценки. Двойно по-удовлетворени по всички тези показатели са старите страни-членки на ЕС – западно-европейците, вкл. словенците, а три и половина пъти по-удовлетворени от българите са „отличниците” – в Дания, Финландия, Норвегия, Швеция, Швейцария.

Второ, не е учудващо, че всички споменати „отличници” са високо удовлетворени от състоянието на образователната им система, за тях образованието наистина е не само официално обявен, но и плътно следван *приоритет №1*. На това се дължи „Финландското чудо”, бурният възход на финландското общество по много от показателите за социално-икономическо развитие в сравнителен световен мащаб¹¹ (у нас удовлетворени от образованието ни са едва 5.6%). Ако половината от финландците са високо удовлетворени от тяхното здравеопазване, едва 5.4% от българите мислят така за нашето здравеопазване. Ако 2/3 от датчаните високо оценяват състоянието на тяхната икономика, подобна оценка имат само под 1% от българите за нашата икономика. Разликите са потресаващи и сами налагат изводите.

Трето, най-ниска удовлетвореност от живота си посочват отново именно българските респонденти (над ¼ - 26.4%); толкова неудовлетворени от живота си са само под или около 1% сред „северните” и скандинавските страни и швейцарците. Освен последните и западно-европейците, висока удовлетвореност от живота си като цяло и чувство за щастие демонстрират още и словенците, кипърците, дори други източно-

¹¹ Вж. подробно в: Тилкиджиев, Н. 2007. „Защо те, защо не и ние? Финландското чудо: четиво за изследователи и политици”. В: *Списание на БАН*. София: Акад. изд. „М. Дринов”, кн.2.

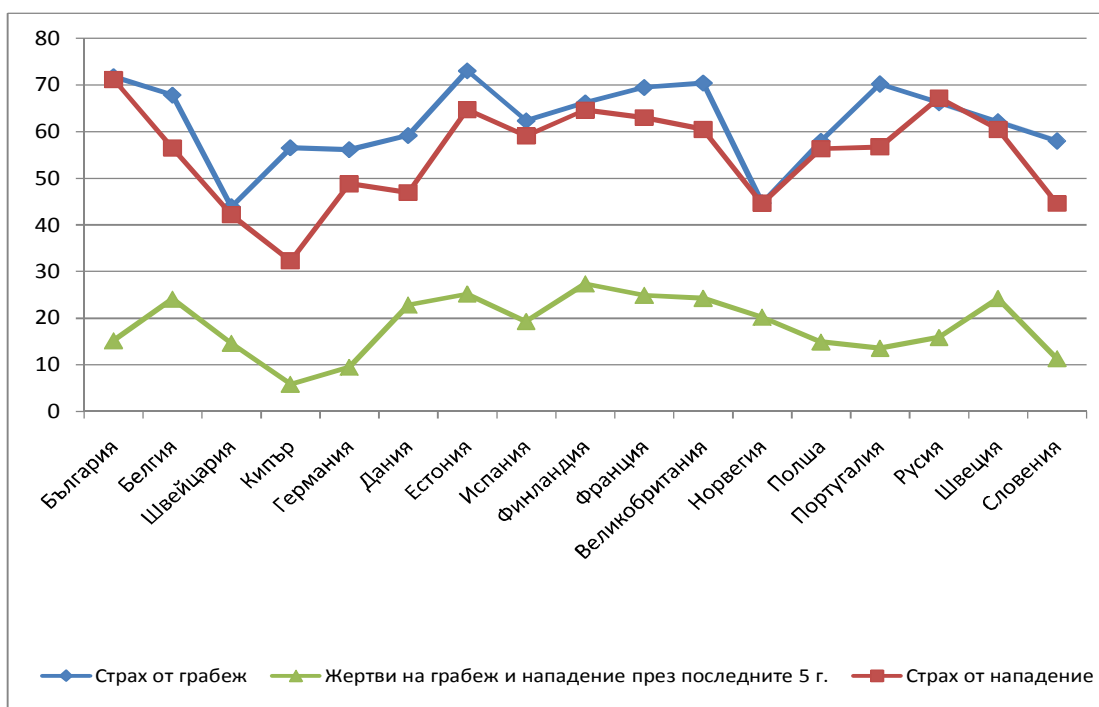
европейци, като поляците, естонците и руснаците. Високо удовлетворените и щастливите българи са съответно едва 11.8 и 21.8%.

5. Страхове на българите - фактор за недоверие

Към казаното има поне още един нюанс, без отчитането на който обяснителната рамка на изключителното, уникално българско недоверие ще остане непълна: страховете, като основа на недоверието.

Българинът е сякаш изтъкан от стракове. Той е недоверчив дори и поради това, че е притиснат от многото си стракове. Страх го е за оцеляването и прехраната, доколко ще му стигнат парите за нормален живот – да може със своята заплата или пенсия да преживява, да не тежи на близки и роднини. Страх го е да не остане без постоянна работа, без постоянни доходи. Страх го е от тежко заболяване, което ще му намали рязко доходите от скъпоструващо лечение и медикаменти. Страх го е от постоянно качващите се цени на консумативите за дома – на тока, водата, отоплението. Накратко, стракове от ниското равнище на неговото собствено и на семейството му благосъстояние. Освен това, той се чувства несигурен и в къщи, и навън, на улицата, в обществото: страх го е от битови кражби, да не му откраднат скътаните дребни пари за ежедневието и за таксите, да не стане жертва на домашен грабеж, което да доведе до срыв материалното му положение. Страх го е и физически да не бъде нападнат и обран на улицата. Страх го е и от „другите етноси” – от ромски набези над продуктите на домашното стопанство и зимнина, от агресията на етнически турци – в администрацията и в услугите в „смесените” райони. Страх го е дори от външно нападение, от терористичен акт, който, не дай си Боже, може да сполети и България... Това не са голословни твърдения, а отново емпиричните данни, събрани по методиката на ESS през 2006 и 2009 г. *Как при такива и толкова много стракове българинът ще живее в спокойствие и доверие с останалите?...*

Но има и още нещо. При сравнение на данните за страховете, тревожността, между дадените отговори в различни европейски страни през 2009 г. се оказва, че има *страхотно разминаване* между, от една страна, *страха от грабеж и от нападение* и – от друга страна – *реалния* неприятен опит от *вече реално случил се* *такъв грабеж и нападение*. Показателно е, че българските респонденти имат *най-големи стракове*, но същевременно *далеч не българите са сред онези, които реално са били най-много обект на грабеж и нападение*. Много по-често реален обект на грабеж и нападение през последните 5 години, в сравнение с българите, са били, според напълно сравнимите данни от ESS-2009, граждани на Белгия, Дания, Естония, Испания, Финландия, Франция, Великобритания, Норвегия и Швеция. Въпреки това обаче, *тъкмо българите най-много се страхуват от всички тях*, че това ще им се случи.

Страховете от грабеж и нападение и реалните жертви през последните 5 г.

Можем да предположим, че главната заслуга за преувеличаването, „пренавиването” на страховете у нас е – както видяхме – в *ниското доверие в държавните институции*, а като реална предпоставка - в *слабото или поне неудовлетворителното действие на основни национални институции*, които пряко или косвено са свързани с опазването на обществения ред и сигурността на хората – с работата на полицията, на съдебната система, според данните към средата на 2009 г. В Белгия, Дания, Естония, Испания, Финландия, Германия, Великобритания, Норвегия, Швеция, много повече хора са реално пострадали през последните 5 г. от грабеж и нападения, в сравнение с пострадалите в България. Органите на реда в тези страни се ползват обаче, както се вижда, с *високо гражданско доверие*, хората в голямата си част са доволни от тяхната дейност, чувстват се достатъчно сигурни и защитени, много по-спокойни за своята лична сигурност, уверени в стабилността на обществения ред.

Виждайки безизходната на нашето общество, много по-често е очакването за „*решение отвън*” или „*решение навън*”: значима част от семействата и домакинствата в България днес залагат и разчитат на *икономическата емиграция и миграция* – от една страна, при младите (учещи) и висококвалифицираните в по-млада и ранна зряла възраст и от друга страна, при по-големите маси хора в трудоспособна възраст (без, с ниска или с широко-профилна квалификация). Голяма част от двата потока, освен на себе си, помагат и на своите семейства и близки в България.¹²

¹² Според изчисления на икономисти, близо 1 милион са българите-икономически мигранти, работещи главно в страни на ЕС (Гърция, Кипър, Испания, Италия, Великобритания, Белгия, Дания, Холандия и др.). Расте и дялът в БВП на паричните преводи от българи-мигранти към свои близки в България – за периода 2003-2009 г. По тази линия са преведени 6.16 млрд.евро, което е 30% от общия обем на чуждестранните инвестиции у нас за същия период; без носените и предавани на ръка пари, както и преводите чрез трансферни институции от типа на Western Union Bank. (<http://www.temanews.com/index>; http://money.ibox.bg/news/id_1917407093)

MANAGEMENT И GOVERNANCE – ДВА ВИДА УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНАТА СФЕРА СЪБРАНИ В ЕДИНЕН ЦИКЪЛ НА УПРАВЛЕНИЕТО

Тодор Танев

Резюме

В статията се прави цялостен опит да се уточни съдържанието на различни понятия за управление в публичната сфера и по-специално на основните категории *Management* и *Governance*. Разгледани в сравнителен план, те се очертават като различни видове управление, обединени в общ генерален цикъл на управлението. В края на изследването се предлага такъв Генерален *Management-Governance* цикъл, който отграничава, но и свързва различните функции на управлението на публичната сфера.

MANAGEMENT AND GOVERNANCE - TWO TYPES OF MANAGEMENT OF THE PUBLIC SECTOR AS ELEMENTS OF A GENERAL CYCLE OF MANAGEMENT

**Prof. Todor Tanev,
Doctor of Political Science
Department of Public Administration,
Sofia University**

Abstract

The article presents a comprehensive attempt to clarify the content of different concepts of management in the public sphere and in particular the main categories of Management and Governance. These are examined in a comparative perspective. Thus treated they appear to be different types of management, brought together in a single general cycle of management. At the end of the study a model of such a General Management-Governance cycle is offered which differentiates, but also connects the different functions of management of the public sphere.

Изглежда не е случаен фактът, че почти всички автори, пишещи за доброто управление (*Good Governance*) напоследък се чувстват задължени да уточнят още в началото, че става дума за управление в смисъл тъкмо на *Governance* (ръководство), а не *Government* (правителство, управа) или *Management* (мениджмънт). С други думи има *Good Governance* (добро управление), но не и *Good Government* (“добро правителство”) или *Good Management* („добър мениджмънт”).

(На много места използвам английските термини, тъй като (1) българските им преводи далеч не са утвърдени и (2) липсва достатъчен консенсус по съдържанието на съответните различни понятия за управление. Същевременно обаче където подобава вземам страна, като до английския термин поставям българския, който считам за уместен.)

Не са за пропускане фактите, че (1) за *Governance* се говори изключително когато става дума за управлението на *публичната*, а не частната сфера; (2) под добро управление

– *Good Governance* – се разбира *само държавно и политическо*, но не и стопанско управление; (3) цялата икономическа наука и практика използва изключително понятието *Management*, когато става дума за управлението в тази сфера и почти никога понятието *Governance*; (4) политическата и административната наука, напротив, използват и двете понятия, често като различни видове управление, а не като синоними; (5) икономистите отъждествяват всякакви управленски форми с това, което разбират под *Management*.

Тези факти навеждат на множество различни въпроси, много от които нямат отговор или най-малкото отговорите им не са еднозначни.

Етимологически думата *Governance* има латински произход, отправящо значението към понятието за направляване, упътване, насочване по определен път, поддържане на курс, неотклонно следване на *посока*. Това е различно от *Management*, където езиковият акцент е върху изпълнението, непосредственото постигане на състоянието, което е било определено предварително.

Понятието *Governance*, отнасящо се до насочване на група, организация или цяло общество по даден път контрастира и с традиционното понятие за вертикалния подход отгоре надолу на управителните тела или правителства (*Government*), които управляват в смисъл на командват организацията или обществото. Разликата произтича от разликата в типа власт: зад понятието *governance* стои властовото понятие „власт да...”, докато зад понятието за управа или правителство *government* стои властовото понятие „власт над...” (вж. Иванов 1994).

Основната причина за разграничения между *Management* и *Governance* според авторите, които вършат това се крие в различните функции на общественото управление, всеки от които има собствена специфика. Те твърдят, че съществуват различни функции на управлението в един по-цялостен управленски цикъл и управлението се проявява като различни същности в различните точки на този цикъл. Според други обаче подобни разлики са пресилени: не съществува никаква същностна разлика между различните понятия за управление. *Management* е приблизително същото като *Governance*. Кое от двете твърдения е вярно?

Втората гледна точка е категорично заявена в българската литература например в две авторитетни изследвания на професор Ставрев: „Основи на управлението” (Ставрев 1999) и „Кризата на публичния мениджмънт (Ставрев 2007). Той отъждествява понятията мениджмънт и управление „поради лингвистичния факт, че управление е българския превод на английския *management*”, с което професор Ставрев заявява, че се разграничава „от усилията на някои колеги да отделят и обособят мениджмънта от управлението” (Ставрев 1999, 6).

Тук още е мястото да кажа, че радикалното отделяне на *Governance* от *Management* е лишено от смисъл. Съгласен съм, че „разграничението на мениджмънта от управлението” е действително налудничава задача: мениджмънтът е управление. Това обаче не значи, че управлението се изчерпва с мениджмънта и че няма друго английско понятие за управление, с което се обозначава управление от вид, различен от мениджмънта. От някаква гледна точка и в някаква съществена степен вероятно *двете същности на управлението* се различават.

Съществуват опити за друго понятийно разграничение, което също не се приема от всички. Има изследователи, които разграничават управлението в сферата на *икономиката* (стопанското управление) от управлението в *публичната сфера* (общественото управление). Стопанското управление има различен смисъл от управлението в публичната сфера, като съвпадението е в много тясна област. Разликите произтичат от принципните различия на частния от държавния сектор, а оттук и разграничението между целите и процесите при управлението на производството и обществото.

По този повод учени като професор Ставрев отново не се съгласяват и с това разделение: „разграничението между икономически и неикономически дейности респ. институции е до голяма степен условно, тъй като всяка икономическа дейност има аспекти и цели, които не са чисто икономически, доколкото нейните продукти и услуги задоволяват едни или други човешки потребности, а всяка неикономическа дейност по необходимост има и икономически измерения, поне защото нейните ресурси по някакъв начин трябва да се възпроизвеждат” (пак там, 6-7). Това обаче е единственият довод за единството, който се изтъква.

Щом има различни понятия за управление, кое от тях съответства на една или друга негова същност? Как се съотнасят тези същности и съответстващите им понятия?

Проблемът по същество

Дали съществуват различни *видове* управление, които са открояващо се различни, т.е. *смислово, съдържателно, системно* различни един от друг? Различните науки имат дотолкова различни схващания за управлението, че може да се предположи, че за всяка от техните области съществува различна негова същност. Практиката в още по-голяма степен подава аргументи в полза на разграничението между един и друг вид управление.

Целта например на стопанското управление е печалбата, а при управлението на публичната сфера – постигането на социални цели, като „по-голяма сигурност”, „по-щастливи деца”, „по-красив град” и пр. Печалбата се разбира универсално от всички, но красотата или щастието – по различен начин, интерпретативно, в зависимост от ценностно-културните характеристики. Печалбата се измерва с обективни приложни математико-икономически методи, социалните постижения – със социологически и политологически средства. От гледна точка на стопанския деятел социалното управление често изглежда като неуточнено пилеене на пари за непълно мотивирани цели. От гледна точка на общественика подчинението на управлението на печалбата (или други варианти на максимизиране на облаги) обезсмисля социално-политическите цели, заложен в публичното управление.

Най-сериозни последици от *различията в съдържанието на един и същ термин „управление”* настъпват тогава, когато трябва да се каже каква е поредицата от стъпки в цикъла на управлението, какъв тип са крайните му цели и даже какво означава ефективността. Едно е да се счита, че управлението е непрекъснат цикъл от *програмиране, организиране, контролиране и регулиране* с оглед вземането на *решение* (Ставрев 1999, 59) (друга версия на същото: *планиране, организиране, ръководство, контрол и реструктуриране*), нещо друго – че то се състои първо от *определяне на социалния проблем*, следвано от определяне на *критериите за оценка* на алтернативите, създаването на самите *алтернативи, оценката* на всяка една от тях и *избора* на най-добрата на тази база с оглед постигането на *целите* (Patton, Sawicki 1993), съвсем различно – че последователните стъпки са *анализ на възможностите, идентифициране на целта, изследване на алтернативите, детайлно планиране, оценка на плана, осъществяване на плана и приключване на действията*¹. Има още няколко такива различаващи се последователности, претендиращи да съответстват на управленския цикъл. Кой от тези явно различни цикли по-точно е управление или по-скоро става дума за различни видове управление? Кое представлява фокуса му – вземането на решение или постигането на целта?

Може би ключ към разбирането на относително различното съдържание да е равнището, на което оперира съответното понятие. Едно е да се управлява цяла нация,

¹ http://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_05.htm

друго – отделна община например. Догадки в тази насока не липсват. Професор Ставрев (Ставрев 1999, 13-15) неведнъж твърди това. Доколкото обаче съществуват равнища на управление от висшето държавно до най-ниското на малките човешки общности авторите на подобни становища допускат специфики за всеки от тези етажи. Можем да си зададем например въпроса – горното общо понятие за управление подлежи ли на леко специфициране според нивото, на което оперира, както твърди автора му (пак там,) или пък е само един от видовете управление, съществуващо на съответните няколко равнища и нюансирано от тях, като освен него има и друг вид управление, изобщо незабелязан и невключен в горното определение? За нюанси или нещо повече става дума, като две различни системни форми например?

Дотук бяха илюстрирани разликите в мнението за това, какво означава управление само и единствено в административната наука.

Така или иначе обаче разлики, при това много съществени са налице и между понятията за управление в различните обществени науки.

В икономическата и юридическата литературата например отдавна битуват определения за управлението, които не загатват някаква вътрешна разслоеност в понятието, още по-малко възможността то да бъде разделяно на видове.

Според икономическата гледна точка например управлението е представено като посредничество между субекта и обекта на управление чрез поддържане на свързващите ги две звена, поставени в йерархия – по-висшето, организацията, представляваща особено важния „интегративен ресурс” и по-ниското в лицето на различни конкретни ресурси – материални, финансови, човешки. „Управлението е онази дейност, която има за свое основно предназначение създаването, поддържането, усъвършенствуването и развитието на организацията като интеграционен ресурс... *Управлението изгражда и възпроизвежда организацията, чрез която се поддържа в съответствие с динамиката на обкръжаващата среда, баланса и съотносителността на... ресурсите в обекта [на управление], благодарение на което той функционира... резултатно... и ефективно...* Предназначението на управлението – да изгражда и поддържа организираността предполага... неговата бинарна мисия: *да създава ред, т.е. да регламентира кой, какво, кога, и защо трябва да прави от една страна и да предоставя необходимата свобода и относителна самостоятелност за действие на заетия персонал, за да позволи максимално полезното за дейността реализиране и проявление на човешкия потенциал от друга страна*” (Ставрев 1999, 10-11).

Други науки или виждания за практиката направо разделят по смисъл управлението на различни видове, както се твърди в класическата политология и социология. От организационната и политическата психология пък, където се разработват редица проблеми на мотивацията в управлението, се отправя още едно предизвикателство – въпросът за лидерството. Как се съотнася той с управлението?

Нормално е, ако не и задължително преди да се пише за доброто управление първо да се определи за *кое управление* става дума.

Проблемът от терминологична гледна точка

За разлика от определени световни езици българският термин *управление* отъждествява формите, в които управлението съществува. Въпреки това тези различни форми изискват назоваване с различни термини. В английския език например както Management, така и Governance означават управление, но два отчетливо различни вида управление. Английският език съдържа и други думи със значения, които биха се превели по един и същ начин на български – като управление.

Българският език концентрира нюансите и евентуално различните значения в една-единствена дума и това е *управление*. Така всички английски термини *governance, government, management, guidance, directing, steering, authority, line* се превеждат униформено като “управление”.

Това се дължи на факта, че същото се получава и с друг основен термин в науката за управлението, който определя същността на управлението – *цел*. Българският му вариант попива в себе си всички английски думи от тази група, като *goal, end, objective, aim, target* и т. н. Възможно е да се предположи, че те изразяват различни нюанси, ако не и различни същностни аспекти на целеполагането. Ако е така, то едни понятия за цел би следвало да съответстват на даден смисъл на управлението, а други по своя нюанс понятия за цел – съответно на друг вид управление.

Когато се наложи по някакви причини да подчертаем все пак разликите в значението на „управление” се обръщаме към съществуващите още само *два* български термина с това значение – съответно чуждицата *мениджмънт* и българската дума *ръководство*. Но и те по-често се възприемат само като езикови нюанси на „управление”, а не различни негови същности.

Не само английския език, но и *френския* и *немския* по един и същ начин притежават онези понятия за форми на управлението, които липсват на български. Акцентът тук следователно не е върху разликите само с английския език.

Онова, което на български език се отбелязва като *ръководство* кореспондира на *Governance* на английски, *Gouvernance* на френски или *Regieren* на немски (на български буквално би звучало като „управителство”): „Under Woodrow Wilson’s *governance* Princeton became a research oriented academy.” – „Под ръководството на Уудро Уилсън (преди да стане президент на САЩ е бил Ректор на Принстън) университетът Принстън се превърна в академия, насочена към научни изследвания.” Очевидно е, че в конотацията на използваната дума за управление – *governance* – се набляга на *общата посока на развитие, визията за десетилетия напред, възприетия път в сравнение със „себеподобните”* – други големи университети. Тук адекватни по значение биха били английските понятия *guidance, directing* и в по-малка степен *steering*.

Българското *мениджмънт* от своя страна е *Management* на английски, *Gestion* на френски и *Leitung* на немски (в буквален превод на български би звучало като „постигане”, „съумяване”, „успяване”): „I *managed* to come in time.” – „Успях да дойда навреме.” или „The new university *management* keeps the campus cleaner.” – „Новата университетска управа поддържа кампуса по-чист.” Явно е, че конотацията изразява *оперативно умение, постигане на целено състояние*. В този смисъл адекватни по значение са английските понятия *authority, line, administration*, по-малко *board*.

Още по-несъстоятелно е обръкването на *Governance* (все пак форма на управление, процес) с *Government* (в съчетанието *Good Government* вместо *Good Governance*), което се превежда като *правителство* (а не управа, нито ръководство) – съответно добро правителство. В този случай става дума единствено за нормативно описание на това как правителството трябва да бъде структурирано и как съответно трябва да функционира². Очевидна е *политическата* конотация на този термин, която трайно го свързва с управлението на държавата, по-рядко на по-малка единица като териториална единица или пък по-голямо образуване като наддържавно обединение.

Другият тясно обвързан със значението на понятието управление термин, който има езиков проблем в прехода от английски на български е *цел*. Управление и цел са свързани не само логически, но и изглежда споделят обща лингвистична съдба.

² http://en.wikipedia.org/wiki/Good_government

Управлението от птичи поглед е поставяне на цели и изпълнение на цели. Ако управлението не е единно понятие и притежава две разновидности, тогава може да се очаква, че и целите на управлението не са монолитни по своята същност и попадат в две различни групи, като всяка съответства на своето понятие за управление. Действително лингвистичният анализ дава подобни основания. Езикова разлика съществува, макар и не на български език.

Когато се сравняват понятията за мениджмънт (управление-Management) и ръководство (управление-Governance) предлагам да се обръща внимание и върху разликата между два различни термина за цел, каквито в английския език съществуват. Всеки от тях може да се свърже със съответстващия си вид управление.

Съществуват цели за постигане под формата на *желани бъдещи състояния*. По смисъл те съответстват на английските термини *goal* или *end* – завършващ край, резултат, интерес, цел, свършек: „The goal is the destruction of the enemy warship.” – „Целта е унищожението на вражеския боен кораб.”

Цел от този вид застива в резултат, който е някаква версия на желаното състояние. Това не се случва веднага, а след полагането на определени усилия, т.е. в бъдещ момент. Подобно значение е по-близо до смисъла на мениджмънт, отколкото на ръководство. Последното остава по-визионерско и далекобойно управление.

Намирам за трудно оспоримо, че са налице обаче и цели, възприемани като *насока, посока на придвижване* – в буквален или преносен смисъл. Те съответстват по смисъл на английските думи за направляване, като *directing* (оттук и думата директор), *objective, target* – направление, обект на стремеж, прицел, мишена: „The direction is North!” – „Посоката е север!”, т.е. северът като цел на придвижването или „The target of all efforts are the students’ minds.” – „Целта на всички усилия са умовете на студентите.”

Целта от втория вид, която прилича на „севера” от заповедта на капитана започва да се постига незабавно щом кораба легне в курс на север, без обаче въпросният север да може някога да бъде достигнат като реална дестинация, нито да е поставян като буквална цел за постигане. Целите от втория тип не застиват в бъдещо състояние. Вместо това те задават настояща посока. Изглежда ясно, че управлението в контекста на единия и другия тип целеполагане ще се различава в не по-малка степен от степента, в която се разминават двата типа цели.

Отъждествяване на Management и Governance

Всъщност проблемът с всички тези понятия не е само езиков.

По никакъв начин не е установено веднъж завинаги и валидно за всяка наука и научна парадигма дали различните термини за управление съответстват на различни същности, които са дотолкова *автономни*, че да бъдат считани за различни системни явления, заслужаващи еманципираната употреба на самостоятелни понятия.

По въпроса за това дали има само едно основно понятие за управление или обратно – няколко различни понятия, които не се покриват, а допълват, съществуват буквално *противоположни* виждания в зависимост от науката, към която се числи тълкуващият понятията за управление.

Класическата *икономическа* и *правна* наука отричат правенето на дълбока разлика между различни понятия за управление и поддържат доводи, че съществуват единствено някои нюанси. Затова пък класическата *политическа* и *административна* наука са склонни към обратното – пълното разделяне на тези относително свързани същности.

Що се отнася до първото, до *отъждествяването* на *Governance* и *Management*, се натъкваме на едно разпространено виждане главно сред *класическите икономисти*, което защитава *принципното единство на всички форми на управлението*. Казано с други думи,

това виждане обвинява в несъстоятелност изтъкването на някакви съществени разлики между формите на управлението. То утвърждава тезата, че разновидностите на управлението, като мениджмънт, ръководство и даже лидерство нямат собствени системни характеристики, т.е. основания за самостоятелно съществуване като явления.

Това виждане свежда разликите в крайна сметка до едно – до общото понятие управление (Ставрев 1999, 5-7). Самите разлики се принизяват до нюанси на понятието управление, които нямат заряда да разчленят същността му. Според това разбиране терминът мениджмънт е просто модерна и атрактивна чуждица с единствено значение на български език управление, почти напълно тъждествена с понятието ръководство. Стига се до там, че управлението в различните сфери на обществения живот (даже и държавното управление) се свеждат по смисъл до икономическия мениджмънт.

Доколкото се признава съществуването на нюанси в иначе единното понятие за управление, отъждествено с мениджмънт, произходът им се открива в равнищата на управление – управление на общосистемното макро, на мезо или на конкретното микро равнище. „Управлението на живота в обществото протича едновременно на 3 равнища” – пише професор Ставрев, „държавно управление, управление на крупни многофункционални и многоотраслеви ... групировки и управление на фирмата (организацията) като микросоциален обект. По едно и също време, т.е. паралелно протичат 3 различни по обхват, интереси, цели и основания управленски процеса, които обаче не са независими... Държавното управление например, изхождащо от държавните интереси и съответните цели, е налице при всеки модел на обществен живот, но със съответните особености, които при диаметрално противоположни модели... придобиват грандиозни измерения... Управлението на мезоерархическо равнище е призвано да защитава интересите на съответната стопанска структура и извършваните от нея дейности и на собствениците на капитала, формиращ ресурсите, въввлечени в тази дейност... Фирменото управление изпълнява роля, аналогична на мениджмънта на мезоравнище, съответно редуцирана и модифицирана според мащаба на дейност, величината на съответния капитал и позицията на фирмата в дадена конкретна стопанска констелация...” (пак там).

Твърди се, че по-далечният или по-близък хоризонт на целите създава някои основания в едни случаи да е подходящо да се говори за ръководство, в друг – за управление като синоними на макро и микроуправление, което пък е еднозначно с макро и микромениджмънт. Терминологичните нюанси следователно се отнасят не до самостоятелни форми на управление, а до вариациите на *обхвата* му. „Държавните, корпоративните и фирмените интегрални интереси не са идентични. Нещо повече, като правило тези интереси са разнопосочни, а понякога и противоположни... Приоритетните цели на държавата, корпорациите и фирмите са противоречиви толкова, колкото и техните интереси... Интересите, целите, механизмите на управление на държавата, корпорациите и фирмите са не само различни и разнопосочни, но и пресичащи и взаимно подхранващи се... От казаното следва, че най-нормалното състояние на отношенията между макро, мезо и микро управление е това на контролирано и регулирано от взаимноприемливи правила партньорство [и са възможни] решения, удовлетворяващи в приемлива и съизмерима степен държавата, корпорациите и фирмите, както и хората...” (пак там, 13-17).

Следователно висшето равнище на управление в извънстопанската сфера е обявено за тъждествено на корпоративното управление, което от своя страна се определя като аналогично по смисъл на мениджмънта на по-ниските равнища, само че „модифицирано според мащаба на дейност” на това най-високо ниво (пак там, 15). Признава се съществуването на напрежения между равнищата поради *различните интереси*, характерни за отделните равнища, но не и разлика в същността на управлението на всяко от тях.

В тесен смисъл икономическото разбиране за управление се отнася до рационалното *разпределение на наличните ресурси* с оглед постигането на определени *цели* (пак там, 8). Разпределението на ресурсите включва разгръщането и управляването на човешки, финансови, технологични, природни, информационни ресурси. Класически икономически умове от XVIII и XIX век подобно на Адам Смит в прочутия му труд „Богатството на народите“ създават теоретичната основа на съвременното икономическо понятие, като включват като негови елементи необходимите средства за разпределяне, производството, както и цените.

Така *управлението* е „онази дейност, която има за свое основно предназначение създаването, поддържането, усъвършенстването и развитието на организацията като интеграционен ресурс“ (т.е. *разпределяща ресурсите*). Тя включва *планирането, организирането, набирането на персонал, ръководството и контрола над организацията и самото действие по постигането на поставената цел*. Погледнато по този начин, не може да не заключим, че такова виждане за управлението го затваря в територията на *оперативното* организиране в *целия* му цикъл – от планирането на действията по някакви предварително зададени цели или във връзка с някаква повтаряща се ситуация през насочването на дейностите чрез фиксирането на оперативни цели до контрола на осъществяваните дейности по постигането на тези цели.

Това разбиране е вероятно оправдано в икономическото разбиране за обществото, представено добре от консервативните школи в икономикса като Чикагската (Чавдарова 1999). Пазарната алегория изтъква на преден план рационалното заинтересовано поведение, водещо до максимизация на ползите за себе си при разпределението и преразпределението на ограничени ресурси в хода на хоризонталните взаимодействия между свободни индивидуалистични субекти, сведени до транзакции. Този контекст води до отъждествяване на доброто управление с *ефективност* – ефективността при постигане на целите при максимизирането без значение на кое равнище.

Проблемът на въпросното виждане произлиза от неговата неизбежна, макар и оправдана базова ограниченост. Според него индивидуалистично настроените субекти (индивиди или групи) творят помежду си обществена организация, водени от една и съща, еднаква при всички, универсална рационална цел – *максимизирането*. Акцентът очевидно пада върху транзакциите: това е дейността в отношенията с другите по постигане на максимален ефект при най-добрите за целта усилия и жертви. Същото изразено с други думи е управлението на връзките с другите с оглед „доброто“ качество на обмяната, постигането на възможния максимум.

Този прекомерен акцент в разбирането за управление върху осъществяването на максимум ползи в процеса на дейностната интеракция между субекти е за сметка на символната интеракция в рамките на самия субект по самоопределението на уникалната му компетентност и пътя за нейната защита чрез трайното конкурентно предимство в последвалата интеракция (Porter 1986). Във втория случай не се максимизира изгодата при отношенията с другите, а се максимизира собствената същност, която се определя на основата на ценностни принципи.

Когато основното ударение се поставя върху максимизацията на ползите при транзакциите вторият вид постижение – постоянното утвърждаване на своята уникална същност в конкуренция – остава в сянката на първия вид постижение – цикличното състояние на добруване в универсалната обмяна. Обратно, управлението на ценностното самоосъществяване (за което класическият икономикс премълчава) поставя на по-задно място която и да е стандартна, общосподелена цел, включително максимизирането на изгодите при транзакциите.

Чрез подобно изоставане на заден план на максимизаторския нагон в определени ситуации може да се обясни съществуването на феномена „жертване на интересите в

името на...”, което далеч не всеки път е въпрос на лошо справяне с живота. В името на запазването на високото реноме понякога се жертват възможности за моментни изгоди или обратно – в името на изгодите може да се жертва реноме: зависи коя ценност се възприема като посока на самоосъществяване. Нормално е да се мисли, че подобен контекст, разположен отвъд стандартната за всички максимизация и определящ *какво по-точно да се максимизира* изисква критерии за добро управление, различни от ефективността и свързани много повече с ефикасността – постигането на идеала на всяка цена.

Вторият вид постижение остава в сянката на първия или най-малкото се пренебрегва принципната разлика във всяко отношение между двете. Това е управлението на ценностното самоосъществяване, което поставя на второ място която и да е стандартна, общосподелена цел, включително максимизирането на изгодите при транзакциите. Става дума за управление – управление на себе си – защото постигането на тази постоянна задача предполага организирането на свързани и целенасочени действия в много дълга верига от решения и действия. Подобен контекст, разположен отвъд стандартната за всички максимизация изисква критерии за добро управление, различни от ефективността и свързани много повече с ефикасността – постигането на идеала на всяка цена.

Сродни по стил на икономическите са ограниченията на друга голяма област – *правната*. Този път управлението се свежда до публична *власт*, прилагаща законите, т.е. пълноценното и стриктно упражняване на правомощия, а не индивидуалното и колективно максимизиране. „Публичната администрация е подробно и систематично прилагане на публичното право. Всеки конкретен случай на прилагане на общото законодателство е действие на администрацията”, отсича Уудроу Уилсън (Wilson 1941, 19). Съответно доброто управление е тъждествено с правомерността при ръководенето на обществените дела.

Очевидно *главният* критерий тук изобщо не е ефективността, както е в икономиката, макар че косвено може и да се стигне до този въпрос някъде в периферията. Основният критерий е доколко се следват формално правните принципи, както и съществуващите закони, колкото и каквито съществуват – „*Dura lex, sed lex*”, т.е. „лош закон, но закон”. (От формална гледна точка нацисткото законодателство от процедурна гледна точка може и перфектно да е формулирало „окончателното решение на еврейския въпрос”, т. нар. нюрнбергски закони.) Излизането една крачка извън формалността води до нахлуване в неконтролируемата от закона територия на легитимността, справедливостта и морала (по този въпрос Денков³, Фотев 2000). Поради различните формули за справедливост в зависимост от културните разлики или равнището, за което става дума това е крайно опасна почва за единното тълкуване на основанията на законите.

Дори и в нормативен контекст доброто управление не бива да се свежда до върховенството на закона (rule of law), както често мислят. Първият омбудсман на България Гиньо Ганев се изказва многократно против подобно опростителство⁴, защото управлението обхваща и територията отвъд закона – първо, легитимността на закона, кой и как го е създал и второ готовността, волята за прилагане на закона и спазване на правата, което не е тъждествено със самия закон (Денков). Доброто управление не може да се сведе и до опазване на човешките права, тъй като включва други важни цели от подобен ранг, като например устойчивото икономическо развитие.

Пряка последица от такова мислене е липсата на правни определения на мениджмънта за разлика от ръководството или пък от лидерството – в действителност правната проблематика не третира тези въпроси (например Стоилов 1989 и особено 2001). По подобие на икономикса класическата правна традиция в изследванията на държавата

³ <http://www.legaltheory.org/index.php?rid=21&id=16>

⁴ Конференция „[Между свободата и подчинението: правото на добро управление и добра администрация](#)”, 2006

разглежда различията между формите, в които битува управлението по принцип отново като равнища – съответно държавно, общинско, корпоративно и пр. власт. По-точно се говори за субординирани пълномощия, с които разполагат организациите, разположени на различните управленски равнища (Близнашки 1995 и особено Близнашки 1999). Предварителното изискване е волята на суверена да е изразена чрез точни процедури в закона, който бива прилаган от съответните упълномощени равнища на властта.

Макар много традиции по света – езикови, икономически, правни – да не правят разлика между ръководство (Governance) и други форми на властта се налага този въпрос да бъде изследван и от гледните точки на други алтернативни традиции, защото понятието добро управление съответства изрично на добро ръководство (Governance), а не добър мениджмънт (Management). Тук не става дума за схоластично противопоставяне на икономическото или правното понятие за управление, а за вземане предвид на други съществени области като политическата и административната наука, които имат не по-малко основание да търсят свои определения за понятията управление и добро управление.

Противопоставяне на Governance и Management

За разлика от икономическата и правната наука класическата политическа и административна наука, както и социология, предполагат ясна граница между политическото и административното управление и ги поставят в отношение на субординация.

Такава е постановката на Уудро Уилсън (някогашен президент не само на САЩ, но и на прочутата Американската политологическа асоциация), такава е и становището на Макс Вебер. Разбира се, тук става дума единствено за класическия период, продължил от втората половина на XIX до края на XX век, осъществил схизмата между изпълнителното и стратегическото управление на обществото. Днес, в началото на XXI век този въпрос стои по много различен начин, като между двете форми настъпва сериозна степен на взаимно проникване, но това вече е въпрос на състоянието, определяно като съвременното „добро управление“.

Такава е постановката на Уудро Уилсън (някогашен президент не само на САЩ, но и на прочутата Американската политологическа асоциация), такава е и становището на Макс Вебер.

В своето прочуто есе „Науката за администрацията“ Уудро Уилсън пише: „Администрацията се простира извън собствената сфера на политиката. Административните проблеми не са политически проблеми (Wilson 1941, 18). „Ясната представа за наличната разлика между областта на конституционното право и областта на административните функции не оставят никакво място за недоразумение... Плановите с далечен хоризонт за действията на правителството не са административни планове, докато подробното изпълнение на такива планове е задача на администрацията“ (пак там, 19). „Ние разглеждаме администрацията като средство за осъществяване на това, което е политически демократично в рамките на всичко, което е административно възможно“ (пак там, 23). Функционалното оперативно управление е отделено строго от „плановите с далечен хоризонт“ на политическото управление и се разглежда единствено като „средство“ за осъществяване на стратегическите намерения, чертани в по-висшата политическа сфера.

Съответно отделената от политиката „идеална бюрокрация“ на Вебер (праобраз на доброто управление, характерен за миналия период) действа в рамките на конкретни правомощия и отговорности, зададени от висшето държавно ръководство. Бюрокрацията

следва безпристрастно поставените ѝ задачи, следвайки конкретни правила, създадени от други за нея (Mommsen 1992).

Няколко десетилетия след Уудро Уилсън Макс Вебер определя „идеален тип формално-рационално управление” в рамките на „правния тип господство” (за разлика от традиционния или харизматичния). Това е административната система като организация на обучени професионалисти – държавни служители, която работи в съответствие с определени правила, които обаче самата тя не създава, а са ѝ спуснати от висшето държавно ръководство чрез посредничеството на правната система. Администрацията според Вебер е формално-рационална машина за управление в ръцете на държавниците. Целите, на които служи не се създават от тази машина, а само от политиките, които създават политическите цели на обществото (Mommsen 1992).

Така идеалната бюрокрация, т.е. добрата администрация действа в рамките на конкретни правомощия и отговорности, зададени от висшето държавно ръководство. Бюрокрацията следва безпристрастно поставените ѝ задачи, следвайки конкретни правила, създадени от други за нея. Администраторите се избират според професионалните им качества, а не по начина, по който се избират политиките. Ефективността ѝ е най-основния проблем, който се отнася до нейното функциониране. Ефективността се осигурява чрез формални мерки, като начина на заемане на пост, заплатата, гаранцията за сигурността на работното място, перспективите за професионално израстване. Вторият съществен въпрос е въпросът за контрола върху подобна управленска система от изпълнители, защото администраторите биха могли да повлияят върху стратегическия поглед и съответните решения на поставените по-високо политики. Ето защо администрацията се поставя под постоянен политически контрол и контрол върху достъпа до информация, за да не упражнява самата тя контрол върху управленската информация на по-висше ниво, което е открита заплаха за държавата.

В полза на противопоставянето на „политически решения” и „публична администрация” се обявяват и модернизаторите на публичноадминистративната теория, обогатили я с концепцията за модерен публичен мениджмънт чрез формиране и осъществяване на публични политики. Още самото формиране на политики се схваща като клиентистки проблем, при което политикът – представител на държавната власт, т.е. извън и над територията на конкретната публична политика – задава своите изисквания, произтичащи от неговите неизвестни и предварителни политически критерии, които по-нататък следва да бъдат спазвани (Patton, Sawicki 1993). Липсва акцент върху мрежите и публично-частните партньорства, затова пък основният акцент при осъществяването на публичните политики се поставя върху „правителствените агенции” (Weimar, Vining 1994) отново по същия начин, както тяхното клиентистко формиране. Субординацията между двете равнища е очевидна.

Едва напоследък тенденциите към отъждествяване или пък пълно разделяне на равнищата на управлението се поставят на нова плоскост. Този път те се разглеждат като *взаимодействащи отделни равнища на управлението* в рамките на модерните *публични политики* (Брайкова 2003; Танев 2008). Тази тенденция на *обвързване*, но не и сливане на равнищата Governance и Management преобладава в анализите след началото на XXI век.

Като опит за контрапункт на разгледаните дотук два крайни подхода – *отъждествяването* и *противопоставянето* на Governance (ръководство) и Management (мениджмънт) – е разглеждането им като *относително самостоятелни форми* на управлението, които взаимодействат и взаимно се предполагат. Нито близостта, нито автономията им има основание да бъде подценявана или надценявана.

Ръководството и мениджмънтът, т.е. Governance и Management съответстват на две различни сфери на управление. Трудно е да се отрече съществуването на такива две и само две сфери: отношенията с другите и отношенията, образно казано, със самия себе си

(„азът“ тук може да е както индивидуален, така и колективен субект – организация, община, държава).

Management (Мениджмънт) – управление на отношенията със средата

Нека се съсредоточим първо върху случая, когато става дума за нуждата от организиране на *отношенията ни с околната природна и обществена среда*. Връзките със средата са източник на съществуването на всеки субект, индивидуален или групов. Както е известно социалните връзки, възникващи при взаимодействието с природната среда са водещи, тъй като усвояването на природната среда се осъществява чрез взаимодействия с други субекти. Тук не се разглеждат проблемите на самотния Робинзон. Това са синхронни връзки, като много от тях се отнасят до обозримата времева протяжност на настоящето и недалечното бъдеще. Рационалното управление на нашата среда, наситена с обществени връзки осигурява успешно поведение.

Тази среда постоянно води до ситуации на дисбаланс. Дисбалансът се схваща от всеки засегнат веднъж като личен и втори път като колективен проблем, поделен между засегнатите от него. Дисбалансът може да е изненада и да причинява по-малко или повече определена степен на дисфункция у субектите при удовлетворяване на техните потребности. Той може и да е очакван регулярен процес, какъвто настъпва циклично в производствената или политическата практика например, когато не причинява дисфункция, а пряко удовлетворяване на определени потребности. Характерен случай на проблемния фокус на управление на отношенията със средата е производството, при което става въпрос за постоянно възникващ очакван проблем, решаван рутинно чрез конкретна последователност на действията (технология) в точно определени пропорции.

Причина за превръщането на първоначалния проблем в *социален проблем* е това, че той може да бъде решен само чрез колективни действия, следователно чрез разрешаване на конкретния социален проблем. Участващите субекти са в състояние да обосноват своите *интереси* под формата на възможност за максимизация и да ги преследват на основата на *обективно* съществуващата мрежа от отношения с другите по повод проблема. Рационалните качества на управлението са от най-важно значение, тъй като само те съответстват на обективния проблем. *Мениджмънтът тръгва от обективния проблем с цел да го разреши*. Няма мениджмънт без проблем. Така мениджмънтът е целият спектър от възможни подходи на разположение за справяне с даден проблем. Мениджмънтът поначало е определян като организация на колективното извършване на някакво *постижение* (основното значение на английския глагол to manage) и само в този смисъл управление (Мери Паркър Фолет).

Макар социалните субекти да определят проблема под силното влияние на своите субективни ценностни нагласи, както и споделените му ad hoc значения в процеса на символно взаимодействие с останалите участници в проблемната ситуация, все пак те се стремят към възможно по-обективна дефиниция, за да осигурят на своето социално действие нужната степен на адекватност. Символният интеракционизъм в социологията е една от школите, които обясняват добре тези процеси. Независимо от факта, че хората се ръководят от разбирането си (индивидуално-културно и споделено) за проблема, все пак резултатите ще са толкова по-добри, колкото по-точно следват обективните заключения за средата, възможностите, ресурсите, последиците и т.н. Волята на всеки от участниците се подчинява на обективните изисквания на проблема, а не е водеща. Следователно параметрите на основните избори, които се правят са зададени от параметрите на средата. Решенията в мениджмънта са за адекватен отговор на даденостите.

Решаването на проблемите изисква определени *ресурси* – които и да било проблем няма как да се реши без употребата на някакви ресурси. Сред тях професор Ставрев

очертава особената и посредническа роля между субекта на управление и системата от други ресурси на т.нар. от него „интегративни ресурси” – обособения орган на управление в организацията. Останалите ресурси са финансови, човешки, времеви и т.н., като всеки от тях има голямо значение за решаването на възникналия проблем. Не е вярно например, че финансовите ресурси са по-основни от, да речем, човешките – само с финансови средства неорганизираната група хора няма да постигне нищо точно толкова, колкото една организирана група, която не разполага с никакви други ресурси освен собствената си организираност. Оттук нататък управлението е решение за *адекватното разпределение на ресурсите* с оглед ефективното и ефикасното им изразходване, съответно целеполагане и оперативно ръководство и контрол за постигане на целите, следващи от проблема.

Мениджмънтът се очертава като управленски процес за организиране на отношенията със средата на субекта по такъв начин, че да бъде решен възникналия обективен проблем. Мениджмънтът следователно *тръгва от проблема*, по-точно от възможно *по-обективното* съзнание за този проблем. Да се „менажира” нещо означава *да се дефинират и постигнат цели в процеса на оптимизиране на употребата на ресурси* (Ставрев 1999).

Оттук нататък мениджмънтът протича като планиране, организиране, разпределение на ресурсите, ръководене на тази основа и контролиране на дадена организация или проект (организирано усилие) за осъществяване на дадена цел. Така всъщност мениджмънтът протича в *цикли*, като например серията от последователни стъпки на *програмиране, организиране, контролиране и регулиране* с оглед вземането на *решение* (пак там, 59). Всеки конкретен цикъл на мениджмънта започва от проблема и застива в конкретен *резултат* – евентуално желаното (целеното) състояние, при което проблемът е решен. Резултатът се съпоставя от управляващите с възможния теоретичен максимум в конкретната ситуация, за да се определи доколко е ефективно действието и съответно конкретния цикъл на мениджмънта, който го е организирал. След края на цикъла може да настъпи и пауза, ако за това има условия – липса на нов проблем. Паузата трае до възникването на друг проблем. Когато мостът е построен, когато даден закон е приет, когато външнополитическата цел е постигната и т.н. настава време за почивка за управляващи и управлявани, които са действали по съответната задача.

По същността на основната маса определения за мениджмънта излиза, че тъкмо той е *онази форма на управление, която е изцяло посветена на разрешаването на обективните проблеми, възникващи в отношенията със средата*. Когато стане известно съдържанието на проблема следва привличането и разпределението на определени ресурси за неговото разрешаване. Управлението като мениджмънт е *разпределение на тези ресурси* така, че използването им да е ефикасно. Управлението на отношенията със средата предполага точно познаване на проблема и съответно тръгването от него. Тъй като решението представлява разпределение и организиране на използването на ресурси, основният критерий е двуединен – както решаването на проблема (ефикасност), така и най-икономичното използване на ресурсите (ефективност).

В процесуално отношение мениджмънтът обикновено се определя *операционално*: като планиране, организиране, насочване, ръководене и контролиране на действията и операциите. Така понятието мениджмънт се ограничава до три успоредни смисъла:

- *Прякото оперативно ръководство*, организиране, управление на плана или програмата, включително контрол на процеса на постигането на целта. В този пръв смисъл мениджмънтът са „идеите, представите, техниките и процесите, които правят възможно постигането на целите.”
- *Хората начело* (бордът, управата), които отговарят за организирането на действията по постигането на целите. В този втори случай мениджмънтът изглежда

като екип от индивиди, които управляват ресурсите на всяко от равнищата на дадена организация.

- *Информационен процес*: вземането на решение е преработване на информация. От тази гледна точка мениджмънтът е системен подход при използване на информация, нужна за контрола или създаването на събития.

Управлението-мениджмънт произвежда своите решения при отчитане на *две* групи параметри. Първо, по задължение решенията се съобразяват в пълна степен с параметрите на *средата* (ситуацията, обективния проблем, отношенията с другите). Освен обективните рамки на решението трябва да се вземат предвид и тенденциите на собствено развитие на организацията. Затова на второ място решенията на мениджмънта се съобразяват и с параметрите на стратегическата *посока* на желано развитие на организацията. Явно е, че и двете групи параметри са *даденост* към момента на вземане на управленското решение в мениджмънта. По този начин решенията, вземани в мениджмънта са отражение и приложение на *съществуващи* обективни условия и *предварително* взети кардинални решения за далечните хоризонти на организацията. Това са рамките на интереса на организацията в контекста на публичното решаване на социалния проблем.

Тези положения водят до извода, че решенията в мениджмънта могат да бъдат преди всичко тактически, които следват едновременно обективните условия на ситуацията и субективните планове за далечно развитие, които не попадат в техния обхват. Тези решения водят след себе си и определят от своя страна оперативните решения – технологията на решаване на проблема.

Мениджърите вземат решения по целесъобразност, но рядко въз основа на водещи ценностни принципи. Доколкото на въпросното равнище съответства определено разбиране за стратегия, тук става дума единствено за *стратегическия мениджмънт* – определянето на непосредствения стратегически хоризонт на тактико-оперативните решения. Това разбиране изцяло съответства на разбирането за стратегиране, характерно за класическия икономикс. Това са плановете за по-дългосрочно успешно поведение за справяне с поредица от възникващи проблеми (обикновено за 3 - 5 години напред, както посочва например професор Ставрев). Това е организация на по-общите отношения между субекта и неговата среда. В този смисъл мениджмънтът не е тъждествен с чистото оперативно управление, макар тактико-оперативните му организиращи функции като цяло да са определящи. Мениджмънтът има своето собствено висше равнище на организацията като цяло.

Тук се взема предвид факта, че мениджмънтът също има своите сравнително по-дългосрочни цели, макар и на равнището на тактическите задачи. Оперативното организиране на действия безспорно има нужда и от такива цели, които направляват непосредствено тактическите решения. Това са дългосрочните цели собствено на мениджмънта, обслужващи технологията на справяне с верига от свързани проблеми. В този смисъл съществува *стратегически мениджмънт*. Той обаче няма хоризонта чак няколко десетилетия напред. Толкова дълъг хоризонт е характерен за друг вид стратегиране – при т. нар. „*гранд*” стратегиите на организацията, държавата или обединението от държави, изразяващи самоопределението ѝ, смисъла на нейното съществуване, идеала, към който се е насочила. Затова мениджмънтът и ръководството не се отнасят просто като тактика към стратегия въпреки засиления тактически и съответно стратегически характер на първия и втория вид управление.

За мениджмънта са нехарактерни онази решения, които задават самата посока на развитие. За него те са предварително условие. С други думи решенията в мениджмънта са онази част от всички управленски решения, които следват от други, по-фундаментални избори, създавани от управлението-ръководство. Ако се строи основна пътна магистрала държавното ръководство, отчитайки системата от висши интереси, свързани с нея взема

политическото решение кои междинни градове да свърже тя, какви транспортни и инфраструктурни нужди на държавата да обслужи с предимство, даже към кой транспортен коридор на континента да се числи и т.н., докато в сферата на компетентност на „мениджърите“ е начина на преодоляване на съответните водни и топографски препятствия, включително кои да бъдат подизпълнителите на едни или други операции.

Публичният мениджмънт и политическото ръководство имат много общи елементи – тактически и стратегически аспекти или качества като ефективност и ефикасност. Разликите в същността им обаче подреждат тези сродни елементи по обратен начин – ако при мениджмънта водещи са тактическите моменти и грижата за ефективността, то при ръководството стратегическите въпроси и ефикасността доминират.

Макар и форма на управление, каквато е ръководството, управлението-мениджмънт все пак не е тъждествено с висшето неоперативно ръководство. Мениджмънтът има да се справя с други задачи. Мениджмънтът е онази част от управлението, която осигурява организация чрез операционализация на спуснатите цели и елементите на плана за нуждите на отделните равнища на организацията. Публичният мениджмънт отговаря на въпроса как да се осъществят политиките, а не какви да бъдат те.

Не може да не прави впечатление, че така описан мениджмънтът има здрава връзка с обективните обстоятелства и предполага преди всичко рационално отношение към проблемите и ресурсите. В рамките на управлението-мениджмънт се поставят главно оперативни цели за справяне с обективни обстоятелства, а не въпроси, които изискват преди всичко субективен ценностен избор. В този смисъл мениджмънтът в публичната сфера е еквивалент на администрация: мениджмънтът означава общо дело по справяне с проблема, т.е. не волеизлияние и господство, а администриране, т.е. процесът или точно практикуването на управлението, организирането, контролирането. Мениджмънтът като администрация е изкуството да се постигат целите на организацията чрез другите. Прави впечатление също засиления му оперативен характер.

Независимо от това мениджмънтът не е изцяло само оперативно управление, той има тактически, а не стратегически характер що се отнася до определяне на историческата мисия на субекта (индивида, организацията, държавата) и най-общата му визия за утвърждаване на собствената идентичност. Той не е повече от действието по организиране на хората заедно за постигане на желаните цели и задачи⁵, администрация, процесът или практиката на постигане на цели; изпълнителното ръководство на организацията, преди всичко мениджърите, разумното използване на средства за изпълнение на задачите⁶. Насоката му е действието с оглед успеха, постигането на поставена цел, справяне с обстоятелства, със задача, поставянето под контрол и направляване на даден проект, извършване или поддържане на функция⁷. Гледната точка е отгоре надолу, което описва какво един мениджър върши.

Мениджмънтът в дейността на частните и публичните организации е просто актът на накарване (принуждаване) на хората да осъществят заедно желаните цели. Мениджмънтът се отнася също и до човека или групата, която осъществява акта на мениджмънта.

Мери Паркър Фолът определя мениджмънта като „изкуството да се вършат нещата чрез действията на хора“ или направо като „философия“. Може обаче да се мисли и функционално, като действието за постигане на някаква цел обикновено чрез използване или нагласа на някакъв начален план. Най-пълно е определението с 6-те функции на мениджмънта, дадено през 1917 г. от Анри Файол: (1) прогнозиране, (2) планиране, (3) организиране, (4) командване (ръководене), (5) координиране и (6) мониторинг. Така

⁵ en.wikipedia.org / уики / Управление

⁶ en.wiktionary.org / уики / управление

⁷ wordnetweb.princeton.edu / Perl / webwn

мениджмънтът е обвързан с правила, регулации, фиксиране на междинни и крайни цели, застиващи в непосредствения резултат и решенията, вземани по всички тези поводи.

Всъщност мениджмънтът отговаря на въпроса не какви да са, а как да се осъществят публичните политики. Той осигурява организация на всички оперативни нива по целите и средствата за постигането им. Мениджмънтът осигурява операционализация на целите и частите на плана за нуждите на отделните (всички) равнища на организацията. На него се полага да осигурява и наблюдението, критиката и промяната в планирането и последващите обяснения: мениджмънтът отчита непрекъснато напредъка по плана и отклоненията от него. Не на последно място той осигурява климат за работа на всекидневна база.

Ръководство (Governance) – управление на собствената същност

Нека сега се съсредоточим върху другия основен обект на управлението освен отношенията със средата – „управлението на себе си” – определянето и постигането на желаната собствена същност, гарантирането на нейното трайно съществуване.

Това е доста различна област и като смисъл, и като проблематика от предходната област на управление, връзките с околната среда.

Губернаторът на руската губерния е тъкмо губернатор, а не мениджър – губернията няма, а и не може да има мениджър. Централната банка се ръководи от гуверньор (наричан и управител). Той се подписва на всички банкноти и взема решения за финансите на държавата. Например съвместно с борда той определя какъв да бъде официалният лихвен процент на Централната банка на държавата. За разлика от търговските лихвени проценти, създавани за печалба на търговските банки, лихвеният процент на Централната банка не се определя по пазарен път, а чрез политическо решение и служи за стимулиране на икономиката, а не за печалба. Доколкото съществува мениджър на тази банка, това е човекът, който отговаря единствено за всекидневните, а не принципните действия на тази институция – за транспорта, инфраструктурата и т.н.

Този път става дума за отношение, преди всичко ценностно, волево и конструктивно отношение към собственото минало и бъдеще като цяло. Става дума за постоянното отиване към някакъв избран образ за себе си или идеал, по-точно – „онова дълго връщане към себе си”, осмислящо съществуването. Това е сферата на „искаш да бъда”: съвременна Турция иска да бъде единственият ключов посредник между Изтока и Запада, докато Русия пък държи да бъде постоянен контрапункт на Запада; даден университет търси начин да се утвърди като печеливша корпорация, друг – като специална част от световната наука; даден индивид иска да бъде политик, друг – бизнесмен, трети – писател. Гуверньорът (управителят) на централната (националната) банка определя заедно с правителството чрез политическо, а не икономическо решение какъв да бъде централният лихвен процент. Всеки от тези различни сюжети води като последица след себе си констелация от определени възможности за по-нататъшното максимизиране, без обаче самият той да е акт на максимизиране. Всеки от тези мегасценарии за „себе си” носи едни или други проблеми, без самият да е проблем.

Казано по друг начин тук е областта на самостоятелното, относително независимо поставяне на големите цели пред „себе си” (пред организацията или държавата, която се ръководи), което означава откриване на нейната най-дълбока същност, уникална компетентност, конкурентна ниша – всичко онова, което не е само даденост, но и трябва постоянно да се утвърждава и доутвърждава. По този начин въщност се определя трайната линия, посоката на развитие, предпочитаните хоризонти. Това е областта на волеизлиянието, а не на стриктното следване на обективните зависимости.

Разбира се, тази повишена степен на субективизъм не означава произвол и е все пак съобразяване с определени вътрешни и външни положителни и отрицателни дадености: не всяка държава може да си постави целта да посредничи между Изтока и Запада, не всеки ВУЗ има потенциала да бъде истински университет, не всеки индивид може да бъде бизнесмен и т.н. И все пак не става дума за следване на обективен проблем, а за обратното – задаване на параметри на бъдещето, от което ще зависи областта и количеството на проблемите.

Тук се изхожда от предпочитанието, т.е. *основната ценност*, субективната йерархия на предпочитанията, а не от обективния проблем и онова, което свързва субекта с него – интереса. При тази ситуация решенията очевидно следват не от други предварителни решения, както е при мениджмънта, защото такива отсъстват. Вместо това гранд-стратегическите решения следват от основните ценности, главните ценностни принципи, направлявали пътя на субекта, за да стигне дотук.

Това не са тактически или оперативни цели, които застават в определен резултат. Резултатът от идеята за себе си е пълното постигане на себе си, но това състояние е разположено отвъд жизнения цикъл, даже не в края му. Резултат от този вид не е постижим сам за себе си. Той се постига не еднократно, а като поредица от малки в сравнение с неговия мащаб, но постоянни приближения.

Когато се сравняват понятията за мениджмънт и ръководство предлагам да се прави разлика между два строго различни вида цели. Съществуват цели за постигане под формата на *желани бъдещи състояния* (в смисъл на английските термини *goals* или *ends* – завършващ край, резултат, интерес, цел, свършек) и цели като *посока на придвижване* (в смисъл на английското *objectives, targets* – обект на стремеж, прицел, мишена). Цел от първия вид застива в резултат, който е някаква версия на желаното състояние. Това не се случва веднага, а след полагаането на определени усилия, т.е. в бъдещ момент. Целта от втория вид, която прилича на „севера“ от заповедта на капитана: „Карай на север!“ започва да се постига незабавно щом кораба легне в курс на север, без обаче въпросният север да може някога да бъде достигнат като реална дестинация. Тези цели от втория тип не застиват в бъдещо състояние. Вместо това те задават настояща посока. Изглежда ясно, че управлението в контекста на единия и другия тип целеполагане ще се различава в не по-малка степен от степената, в която се разминават двата типа цели.

Правя разлика и между „крайната“ (същинската, истинската, голямата) цел на *гранд-стратегията* и множеството нейни *конкретни* и изпълними превъплъщения, подредени във времето една след друга – реални, достижими стратегически цели на движението, чието следване поддържа посоката към голямата цел (нейни форми и изражения). Турция да речем иска „световно величие“ изобщо, завинаги напред, което се претворява в поредица от много конкретни цели, като привличането на световната ветроходна регата „Тол шипс“, изненадала участниците с това, че красивото дефилиране на платна по Златния рог се обявява да е по повод на 556 годишнината от завоюването на Константинопол от османските турци. Подобни са конкретните цели, свързани с меропрятията по отбелязване на Истанбул като културна столица на Европа.

Всички тези *конкретни* цели са стратегически, защото са варианти, превъплъщения, материализации на основната гранд-стратегия. Те обаче не са цели-състояния, защото не застиват в някакво постижение, значимо само по себе си поради това, че е решение на проблем. Конкретните *стратегически* цели за разлика от оперативните и тактическите изглеждат междинни цели, насочени към „крайната“ или по-точно подвижни, последователни серии от отражения на „крайната“ цел, т.е. на неконсумируемия идеал. След „постигането“ на една конкретна стратегическа цел, по същество междинна, няма пауза, управляващи и управлявани не се оттеглят на почивка, оказва се, че „постигнатата“ цел е отскочила напред в бъдещето и създава за пореден път вакуум, който на пореден път

трябва да бъде запълнен. Кога по-точно Турция ще стане посредник между Изтока и Запада, какъвто иска да бъде? Това достижимо ли е в неговата абсолютна форма или е по-скоро посока на придвижване на външна политика, икономика, култура и пр.? След целогодишната акция например по представянето на Истанбул като културна столица на Европа, включваща хиляди мероприятия, веднага следват нови и нови задачи все в същата посока – представянето на Турция като възлов партньор за всички. Постиженията в посока на такива цели незабавно отварят място на нови версии на тези цели. Тук важно е движението, динамиката, а не отделния резултат, нито баланс.

Наложилата се и у нас употреба на понятието Governance ясно определя това явление към висшето стратегическо ръководство на дадена общественно-политическа единица. На български език буквално (по речник) то се превежда като: (1) управление, власт, ръководство, ръководене, насочване; (2) ръководство, ръководене, насочване. Конотацията на тези термини, избрани за синоними е съществена: *Върховно* ръководство, *върховно* управление. Governance са средствата, чрез които водещата върховна власт с авторитет, най-често колективният законодателен борд направлява и води, съветва и наставлява ценностите и целите на собствената организация чрез формулиране на мисията, визията и целите, не по-ниско – свързано с генералната посока, стратегията за трайно конкурентно предимство. Оттук и политическото съдържание на governance за разлика от всеки друг дял на управлението, най-вече management.

Стратегическото лидерство на висшето ръководство се отнася до правенето на *интегративни*, насочени към *бъдещето* и базирани на *трайна обща линия* политики. В този смисъл стратегическото формиране и осъществяване на публични политики се отнася до ръководната дейност по постигането на най-малко три цели едновременно:

- Първата е продуцирането на политики, които носят *общи*, а не тясно секторни ползи. Политиката на общата полза максимизира интересите на всички поддръжници и опоненти, докато политиката на секторната направлява финансовите или други придобивки към тесни географски, икономически или други групи.
- Втората цел е осигуряването на *устойчивост* на политиката на колективната полза. Тази стратегическа ориентация изисква от действията на ръководството (например правителството) да бъдат озарени от дългосрочна перспектива, което тук означава едно – перспективата далеч отвъд мандата на преизбирането, изобщо отвъд мотивировката за преизбиране.
- Третата цел е да се развият политики, които са свързани здраво една с друга по простата причина, че са конкретни превъплъщения и материализация на основната стратегическа линия. Подобна ефективност се постига когато правенето на политика е озарено от общи и несменяеми приоритети. Самите различаващи се една от друга политики са гъвкавият елемент на целия процес.

Понятието за гранд-стратегическо, общо управление за разлика от изпълнителското управляване, макар и притежаващо свой горен стратегически етаж означава управление на върховната власт чрез ръководство в смисъл на насочване (steering), а не пряко организиране. Тази конотация е съществена: тук става дума за *върховно* ръководство, *върховно* управление. Ръководството-Governance се отнася до средствата и методите, чрез които водещата върховна власт, притежаваща преди всичко авторитет като свой властен ресурс направлява, води, съветва и наставлява собствената организация (или държава, международно обединение) чрез формулиране на нейната уникална мисия, визия за трайно конкурентно предимство и конкретни стратегически цели, изразяващи поетата посока на движение. Това е подчертано динамичен контекст на постоянно придвижване към *същност*, а не еднократно постигане на *състояние*.

Парадоксът на Кондорсе и неговите производни, като Теоремата за (не)възможността на Ероу (Arrow 1963) доказват, че пазарът и формите на общество, близки до него не са в състояние да определят какъв е обществения интерес, тъй като хората желаят различни неща (транзитивността на обществената функция е невъзможна при различаващи се индивидуални функции на максимизиране). По една или друга причина, на която не е мястото да бъде изтъквана тук, икономическият поглед е късоглед за мисията на политиката като спасител при това положение. Класическите икономисти намират политиката за област главно, ако не и единствено на *борба на интереси*, насочени към централната власт, която трябва на политическите субекти за да се намесват и преразпределят пазара, до голяма степен унищожавайки по този начин положителните последици от неговото свободно функциониране. Те говорят за това, че „ако политиката е теренът, на който се води публична или задкулисна борба за разпределение и преразпределение на държавната власт, а държавното управление е проявление на дейността на спечелилите борбата, то тогава естествено е да кажем, че политиката, респ. властта е базово условие за изпълнението на мисията на макроуправлението, а управлението, осъществявано от органите на държавата е оправданието за притежаването на политическа власт” (Ставрев 2007, 197).

Мисията на политиката е да открие и наложи конкретна форма на обществената функция при липса на консенсус между гражданите по въпроса за приоритетите на обществото и индивидите. Тази мисия е описана достатъчно пълно в Хегеловата „Философия на правото”, където се доказва несъстоятелността на света на „договора” (където е преди всичко пазарът) да постигне подобен резултат. Това мотивира немския философ да твърди, че „политическата държава” е „шествие на бога по земята” (Хегел 2000). По-точно той говори за съзнанието у гражданите за общност между всички, което наред със съзнанието за себе си и другия използват при определяне на своето социално поведение. Парафраза на това, наложила се в десетилетията и столетията след Хегел е „*превръщането на особения интерес във всеобщ*” (вulgаризирано като „издигане на частния интерес в общ”). При Хегел става дума за механизма на отчуждената публична власт – подчинението не е на чужда индивидуална воля, а на конкретна временна платформа за развитие на обществото, надвила конкуренцията си като обществено предпочитание. Съществуването на подобна формула е от интерес на всеки, без нея са нереалистични които и да било от индивидуалните функции на максимизиране.

Хората не могат да постигнат своите приоритети в отшелничество като Робинзон, но при взаимодействието си се натъкват на разликите между своите предпочитания, а това им пречи да постигнат *консенсус* какво върши тяхната общност. Затова прибегват към политическо *съгласие*, а съгласието е един вид информирано, преодоляно несъгласие, без което обществената функция е химера. Основната причина за съществуването на политическо ръководство не е просто, даже не би трябвало да е основно борбата за власт, а постигането на формула какво да прави общността, подкрепена от критична маса обществено съгласие. Ефективността на политическата система следва съответствието на дадена особена формула на обществения интерес на изискванията за трайно конкурентно предимство на въпросното общество и количеството на обществено съгласие (т.е. подкрепа), която ѝ осигурява. Причина за съществуването на управлението-Governance е нуждата от създаването и провеждането на практика на особената формула, включително претворяването ѝ в гранд-стратегическа линия с множество конкретни материализиращи я феномени. Така тя става отправна точка за управлението на равнището на Management, достатъчно стабилност и предвидимост.

Така че управлението-ръководство (Governance) не може да се сведе до мениджмънт, било то даже на равнището на цялата организация. Управлението-ръководство не е управление на организацията на нейното трето, най-високо

„корпоративно” равнище, а управление на *цялото* в неговото пространствено и времево единство. Това е *синхронното* управление на системата от отношения на организацията (т.е. не само организацията) с други подобни в процеса на тяхната глобална конкуренция, както и едновременно с това *диахронното* управление на уникалната същност на организацията, проявяваща се от нейния начален момент до далечния хоризонт пред нея (т.е. не само тук и сега). Това е „*гранд*”-равнището на управлението, което задава параметрите за стратегическия, тактическия и оперативния мениджмънт при разпределение на ресурсите.

Така управлението-Governance не съвпада с понятието корпоративно управление. Този вид управление не е мениджмънт, който акцентира повече върху стратегическите аспекти, отколкото това се случва при мениджмънта. Изработването на формула за общественото действие, на основни приоритети, получили достатъчна подкрепа, на обществено съгласие, насока за развитие са отчетливо специфични област за висшето ръководство и неговите политически действия, които нямат аналог на равнището на мениджмънта.

Естествено е всичко това да не се вижда добре от ъгъла на зрение на класическия икономикс – светът на „договора”, а не на „политическата държава”: стопанското управление разчита само и единствено на индивида, хоризонталната (свободна) транзакция и обозрими хоризонт, докдето може да се планира. Даже икономическата теория на игрите, която сякаш разширява границите на пазарното разбиране за обществото едва ли не отвъд аксиомите на икономическата наука не е в състояние да ни поднесе повече от индивидуалната гледна точка на отделните „затворници”, изхождащи винаги от своя индивидуализъм даже при повторената игра помежду си, която ги подтиква към кооперация.

Отчитайки разликата между ръководство и мениджмънт може да разберем управлението в публичната сфера веднъж като политическо и втори път като организационно – веднъж управление, което постига съгласие между ключовите участници и задава обща посока на развитието и направлява постоянното конкурентно предимство за цялата общност и втори път свързаното с него управление за взаимно съгласуване на изпълнителите и пряк контрол. Така първата част – понятието за ръководство – означава упражняването на политическа, икономическа и административна власт при управлението на държавните дела на всяко равнище⁸. То включва всички процеси, системи и контролни механизми, които се използват за гарантиране и нарастване на предимствата⁹, преди всичко трайното конкурентно предимство на организацията, държавата или обединението.

Висшето ръководство (Governance) се различава не само от оперативно-тактическия мениджмънт при управлението на публичните дела, но и от *политическия мениджмънт*, затворен в рамките на политическата система и управляващ политическите дела сами по себе си. Висшето ръководство на публичната организация, на държавата или наддържавното обединение е свързано с политиката на съответното ниво. Това е неизбежно след като всички стратегически въпроси се решават при отчитане на интересите на ключовите играчи (т. нар. stakeholders) и заедно с тях на наложената особена форма на обществения интерес. Този факт обаче не означава, че висшето ръководство и политическият мениджмънт следва да се отъждествяват. Голяма е разликата между министерства и политически партии, колкото и връзки да има между тях. Едно е политическото ръководене на публичните дела (Governance) с отчитане на политическите параметри на властните баланси, друго – технологията на властта (избори, лобизъм, политически партии и пр.). Това са различни същности, макар да са свързани.

⁸ www.emro.who.int/mei/mep/Healthsystemsglossary.htm

⁹ governance.tpk.govt.nz/utilities/glossary.aspx

Продуктът от дейността на ръководството са публични политики и стратегии, докато на политическия мениджмънт – различни властни конфигурации. Висшето ръководство създава и привежда политическата платформа за *устойчиво развитие* в стратегически алгоритъм за управление – особена форма на общия интерес. Ръководството обаче не стои на входа и изхода на процеса – самата борба на интереси и властното налагане на политическата линия сред политическите субекти чрез механизмите на политиката.

Някои предлагат да се направи ясно мотивирано разграничение между понятията за висше ръководство (Governance) и политика. Политиката обхваща процеси, чрез които група хора с първоначално различаващи се мнения и предпочитания или интереси (основа: антагонизъм) постигат колективни решения, считани общо взето за обвързващи всички членове на групата и наложени върху тях като обща политика. За разлика от политиката ръководството представлява административните и процесно ориентирани елементи на управлението, но не и антагонизма в техните предпоставки.

Този аргумент е класически и известен като традиционното *разделение на политика и администрация*. Той дава малко, заради което е вече интелектуално преодолян. Затова съвременната управленска практика неслучайно изразява съмнение в подобно разграничение предпоставяйки че и двете понятия – governance и политика представляват аспекти на властта.

Общо погледнато управлението-Governance се проявява в няколко много широки области, като публично-частните партньорства (зад които стоят определени социално-политически мрежи), държавната регулация на провалите във функционирането на пазарите, държавното планиране, външнополитическата регулация на международната конкуренция и т.н.

Макар и свързано с политиката в самия ѝ връх (особената формула за обществения интерес), ръководството си остава *център на управление на стратегическите проблеми* на обществото, а той е различен от *центъра на партийно-политическа власт*. Висшето ръководство (Governance) като субект, т.е. върховно управително тяло (Government) разполага с *политико-административна*, а не партийно-политическа власт, макар на тази висота разграниченията да са непълни, а процесите на взаимно преливане – силни. Фигурата на министър-председателя обикновено съвместява двете функции – глава на управляваща партия и глава на правителство, но това остава единственото пряко засичане на двете области.

Администрацията подобно на капитана на кораба (и за разлика от политическия диктатор) е това, „което хората вършат заедно” независимо от разположението им в йерархията. Ако съществува подчинение, то не е толкова на нечия субективна воля, колкото на логиката на дадена организация на действията за постигане на колективен резултат. Доколкото диктаторски елементи могат да се съдържат и във висшето ръководство, те са повече въпрос на индивидуалното, не системното равнище – личностен психологически нагон (всяка власт изкушава), а не характеристика на самата административна власт. Напротив, политическата власт, която се определя като власт сама за себе си (Иванов) създава възможност за собственото си прерастване в диктатура, т.е. съдържа „шатна бройка” за диктатор. На политическата власт не е присъщо да съдържа в себе си естествена преграда пред прерастването си в автокрация и по-нататък в диктатура, заради което се налага да бъде въздържана от външни сили – съответно частния (пазарния) и гражданския сектор. (Интересни са все пак анализите на *административната диктатура* – решенията на изолиралата се свръховластена администрация като нацистката, която допринесе сериозно за развихрянето на „окончателното решение на еврейския въпрос.”)

Висшето ръководство на една организация, правителството на държава или председателството на дадено наддържавно обединение е отговорно изключително пред

своите членове, докато мениджмънтът, разбран като конкретно управляващи се отчита предимно пред ръководството.

Висшето ръководство е *върховната* ръководна политическа или административна власт, чрез която политическата система поема отговорност за провеждането на свързани в последователност, цялостни като общ процес публични политики¹⁰. И при частните, така и при публичните организации и неправителствените организации висшето ръководство е длъжно да осигурява последователност на мениджмънта –кохерентно управление на процесите, синхронизирани политики, субординирани права за вземане на решения, структурирана отговорност. Не трябва да се забравя, че всички протичащи политики на даден субект са общ сноп от, който трябва да бъде направляван. Висшето ръководство е онова управление, което е преди всичко упражняване на върховна власт, а не толкова техническа власт за организиране, предписване или планиране на дейности¹¹. То е определяно и като комбинация от процеси и структури, осъществявани от висшето управително тяло за информирането, насочването и наставляването на дейността като цяло на цялостната организацията към постигането на нейните общи цели¹².

Висшето ръководство е самостоятелен процес, специфичен дял от управлението, свързан с *лидерството*¹³. То дава напътстване на движението в дългосрочната посока на развитие на организацията¹⁴. Ръководството е съвкупността от органи на властта, процеси и процедури, насочващи стратегическите и всички други ключови решения, вземани в името на организацията, наречена държавно управление. Тя определя взаимовръзките и отговорностите между единиците надолу в йерархията, от които се състои организацията¹⁵.

Заедно с всичко това ръководството като вид управление е и процесът на *иновация* на публичните политики, иновация на тяхното осъществяване и оценката на тяхното въздействие¹⁶.

Висшето ръководене се отнася до решенията, които определят обществените очаквания и верифицира изпълнението на обществените проекти в общественото пространство. Ръководството (Governance) осигурява властта да се управлява централно; то е онази специфична система, чрез която политическата система бива управлявана чрез правила и метод, по установен начин, установени принцип, практики, правилници, статут. Облягайки се върху статутите, висшето ръководство е сред крайните форми на власт в една политическа система, от която останалите власти зависят, но от които тя на свой ред не зависи. Следователно Governance е процес, изразяващ пряко принципа на вътрешния суверенитет.

Висшето ръководство (Governance) – това са средствата, чрез които водещата върховна власт със своя авторитет (най-често борда на директорите в големите икономически единици или ръководствата и правителствата в държавния сектор) направлява и води, съветва и наставлява, формира и внушава ценностите и целите на собствената организация или човешка общност чрез създаването на политики. Governance се отнася до начина, по който организацията се ръководи, насочва, контролира и изобщо кара да функционира в *определена посока*. Същевременно Governance означава вземането на мерки за осигуряването на гладкото функциониране и контрола над компанията (организацията и пр.).

¹⁰ en.wiktionary.org/wiki/governance

¹¹ wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn

¹² internal-audit.web.cern.ch/internal-audit/method/glossary.html

¹³ en.wikipedia.org/wiki/Governance

¹⁴ www.envision.ca/templates/profile.asp

¹⁵ www.state.mn.us/portal/mn/jsp/content.do

¹⁶ www.et.teiath.gr/tempus/glossary.asp

В малко по-конкретен план ръководството (Governance) се отнася до моделите, еталоните, схемите, стила, структурите, характера, образците, дизайна, както и до разпределението на институционализирания капацитет за вземане на решение за въздействие с оглед провеждането на формираната от него политика. В този контекст висшето ръководство се занимава с въпроси, оценки, последици, решения, изходи, резултати и т.н., свързани с въвличане и участие на ключовите публични актьори в създаването и обновяването на дизайна на политиката, нейното осъществяване и оценяване.

Така висшето ръководене (Governance) е комбинация от процеси и структури, осъществявани от борд, управа или правителство с цел да се информира, направлява, напътства, управлява и контролира, наставлява, съветва, защитава, наглежда, премерва системно и следи действието (действията) на организацията по посока постигането на нейните собствени крайни цели (Ends). Както се подразбира, става дума за съвкупността от властни инстанции, процеси и процедури, направляващи стратегическите и ключовите кардинални оперативни решения, взети в името на организацията от държавническа гледна точка.

Висшето ръководство (Governance) е по-скоро мениджмънт на системата в нейната цялост, а това означава нещо различно от оперативно-тактическо управление. Качеството на вземаните решения е различно, те са подчертано по-политически и ценностно натоварени, отколкото това е в полето на мениджмънта. На практика висшето ръководство осъществява и висше целеполагане, при което се имат предвид фактори, различни от съображенията за добра организация или ефективност, както е в мениджмънта. Освен подобен вид целеполагане висшето ръководство се занимава със съгласуване между ключовите актьори и основните страни в процеса на придвижване в стратегическата посока, а не с пряк контрол. По този начин Governance е процесът на ръководно наблюдение на работните процеси от равнище, което е по-високо от прекия ръководен контрол в мениджмънта.

Процесът на висше ръководство осигурява за административните ръководители на различните равнища, т.е. изпълнителната власт в организацията и преди всичко на изпълнителите и персонала яснота относно очакванията на ключовите действащи лица в организацията или държавата. Изобщо Governance – това е начина, по който властта в организацията се поделва между ключовите участници в нея.

На този контекст подхожда още една дефиниция на Governance, дадена от Програмата за развитие на ООН (UNDP): висшето ръководство – това са правилата на политическата система за разрешаване на проблемите и конфликтите в обществото по законов път (легалност) и постигането на обществено съгласие чрез демократични средства (политическо участие). Това понятие описва „същинското функциониране на институциите и тяхното възприемане от обществото (легитимност).

Характерно за висшето ръководство е, че то може да използва фразата „Трябва на всяка цена!“, докато за мениджъра е нехарактерно да говори за „всяка цена“. Governance в смисъл на „постигане на целта на всяка цена“ очевидно поставя *по-силен акцент върху ефикасността* (постигането на самия ефект), докато management в смисъл на „по какъв начин се постига подадената отгоре цел“ – е загрижен повече до ефективността (най-рационалното постигане) макар че и двата аспекта на управлението се занимават и с ефективността, и с ефикасността.

Употребата на това словосъчетание е *политическа*. В демократичната система за всяко *правителство* трябва да се съди по това колко добре неговите действия съответстват на легитимни цели. Съответно доброто правителство е онова, което най-ефикасно (не става дума за ефективност!) отговаря на волята на гражданите и защитава техните права. Подобно понятие се разминава по смисъл с функционалното понятие, което се използва в

административната наука и практика. Тук става дума за политически нормативизъм в идеологизирана форма, използван в политическия дебат, за да се опишат чрез него параметрите на *надпартийното равнище* в политиката, за което обикновено не достигат изразни средства от иначе богатия понятиен тезаурус на политологията.

Определенията за *governance* недвусмислено посочват максимално високото равнище, на което оперира *Governance* – имплицитно това означава, че това равнище не е характерно за мениджмънта. Така например Световната банка определя *Governance* изрично като висше ръководство: то е „упражняването на *политическа* власт и използването на институционални ресурси за управление на *обществените* проблеми и въпроси” (World Bank 1991). Същата институция в своя известен проект за световни индикатори за *Governance* добавя към горното определение, че става дума за „традициите и институциите, чрез които се упражнява *властта в една страна*” (World Bank 2007). Това се отнася до “процеса, чрез който правителствата са подбирани, оценявани и сменяни с други”, до „капацитета на правителството ефективно да формулира и осъществява солидни политики и респектът на гражданите и държавата от институциите които управляват икономическите и социалните взаимодействия между тях.”

Най-важната роля, която ръководството – *Governance* има в такъв случай е определянето на *публичните политики* в отделните ресори на обществения живот. Този етаж е между най-висшето равнище на държавната политика за десетилетия напред изобщо и конкретното равнище на тактико-оперативния мениджмънт. Висшето ръководство е висше не само в институционално отношение като инстанцията, отговорна за цялостния курс, линията на поведение на дадена организация или в по-широк смисъл на даден обществен проект. То защитава претенцията си за „висше”, като е основната инстанция в цялостната организация на общественото управление, пряко отговорна за формирането, изменението и ръководството (воденето) на всяка публична политиката.

Не е вярно, че висшето ръководене (*Governance*) се отнася само до най-крупни обекти като общество, държава, корпорация по причина, че се назовава „висше”. Като процес *governance* може да действа в организация от всякаква величина – от отделно взета личност до глобални наддържавни образувания, при това както в частната, така и в публичната и неправителствената сфера. Рационалната причина за съществуването на това явление е нуждата от *обща посока*, която осмисля самата причина за съществуване на обекта на въпросния тип управление – *Governance*. Казано с други думи, причина за съществуването на *Governance* е нуждата от отправна точка за управлението на равнището на *Management*.

Политиката осигурява средствата, чрез които действа *governance*. Например чрез политическа активност хората избират очаквания, отдават власт чрез политическо действие и съдят за изпълнението чрез политическото поведение.

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. Идеалната причина, очевидно, би довела *Governance* като инструмент осигуряващ перфектния модел на добро изобщо за субекта без лошо изобщо за него. Същевременно изпълнителите на *Governance* – правителството, *Government*, в контраст на това се занимават с упражняване на власт, т.е. не с напътствие, а с принуда. В това няма лошо: доброто управление в смисъл на *Government* (правителство) упражнява принудителен тип власт която осигурява в името на управляваните струващ си модел на добро и избягване на лошото, като решенията му определят очакванията, обличат във власт и проверяват изпълнението.

Управлението: класическият цикъл на мениджмънта

Управлението-мениджмънт (Management) не се противопоставя, а предполага и допълва управлението-ръководство (Governance) . Без него би липсвала общата ориентация за основните приоритети на организацията или държавата, които задават рамките на останалите решения, които по-нататък вземат управляващите мениджъри. Това са хоризонтите, към които се насочва развитието на организацията в перспектива от десетилетия напред. Никакво конкретно планиране не е възможно в такъв протяжен период напред. Затова пък целеполагането в него е възможно и необходимо. Мениджмънтът не е противоположност на ръководството. Търсенията в тази посока не са оправдани. Той е допълнение на ръководството.

Контрапункт на разгледаните дотук подходи – отъждествяването и противопоставянето на Governance и Management – представлява опитът тези две същности да се разглеждат като относително *самостоятелни* форми на управлението, които *взаимодействат* и се предполагат взаимно. Относителната им самостоятелност не може да бъде подценена. Няма основания тя да бъде и надценявана.

Може да се формулира по-радикална причина – че ръководството и мениджмънтът (т.е. Governance и Management) съответстват на *две различни сфери на управление* поради което *се различават по същество*. Съгласявайки се с положението, че „ние управляваме себе си, нашата работа или своето участие в нея, нашия живот или онова в него, което зависи от нас” (Ставрев 1999, 5-6) трябва да видим вододела, който разделя ситуацията, когато „управляваме себе си” от ситуацията, когато управляваме „онова” в нашето съществуване, което ни свързва с *другите* (или поне онова, „което зависи от нас” в тази мрежа от отношения). Изглежда това са дотолкова различни неща, че очертават не само различни територии на управление, но и различни съдържания на управленския процес.

Това изключва оправдаването на разликите между двете сфери на управление с особеностите на двете различни нива на организираност, на които те оперират – макро и микроравнището. По-дълбоката причина са същностните разлики във функциите на тези равнища, които ги правят допълваща се система от взаимно зависими организиращи функции. Мениджмънтът не се появява като висше ръководство на макрообщественото равнище също тъй, както висшето ръководене не се превръща в оперативно-тактически мениджмънт.

Съответно малко информация може да се извлече от баналния факт, че съществуват различни равнища на управлението, обикновено 3 до 5, като по-долните съответстват на мениджмънта, горните – на ръководството:

1. Висшето ръководство: членовете му познават напълно ролята си, имат нужните умения и познават външните фактори, за да вземат принципни решения за цялата организация с особено дълъг времеви обхват. Те отговарят за стратегическите въпроси и вземат решения за качествата на провеждания план. Това е равнището, на което се чертае цялостната политика на организацията.

2. Ръководството на следно равнище: членовете му притежават специализирано познание за общите задачи и носят отговорност за осъществяване на решенията, взети от висшия ешелон на мениджмънта. На това равнище се конкретизират алтернативите за действие, формулират се конкретни цели под формата на благоприятни състояния на организацията, които трябва да се достигнат и се операционализират елементите на сравняваните алтернативи.

3. Мениджмънтът на средно равнище: членовете му имат изпълнителска роля и отговорност пред по-висшите степени на йерархията, формулират тактически цели, вземат краткосрочни решения по организацията, осъществяват непосредствен контрол на изпълнението.

4. Мениджмънтът на ниско равнище: членовете му осъществяват пряко ръководство и контрол върху изпълнителите, чертаят оперативни цели и вземат оперативни решения.

5. Редовите служители: те поемат най-ограничените и най-конкретни отговорности за изпълнението на оперативните решения.

Значително повече съдържание следва от потърсването на причините защо това е така. Най-общата причина е нуждата на всяко от равнищата за съществуването и функционирането на останалите, т.е. нуждата от разделение и допълнение на функциите с оглед постигането на ефективност.

В такъв случай много по-добре е вместо да се разглеждат като разположени на йерархични равнища съответните управленски функции да бъдат анализирани в динамиката на техните отношения. Вместо тривиалната „пирамида“ на управлението, до която може да се стигне лесно, но от която няма накъде да се тръгне, по-добре е управлението да се разгледа в контекста на цикличността, т.е. идеята за „цикъла на управлението“.

Както беше посочено в началото на този анализ, съществуват различни по смисъл идеи за цикъла на управлението. Ако тези виждания са конкурентни е редно да се докаже, че едно от тях е най-правилно. Ако цикълът е един съответно и Management, и Governance ще бъдат равнопоставени фази в него. Основанията за тяхното изравняване по същество ще доминират. Такова е становището на професор Ставрев, според когото съществува един-единствен „цикъл на управлението“ и, съответно, мениджмънтът и ръководството в него взаимно си разменят ролята така, че обединяват своите същности в монолитно цяло.

Ако циклите обаче са повече от един и съответстват на различните нива на управлението, тогава може да се направи опит Management и Governance да се разположат в йерархия, „зачислени“ за конкретни равнища, а с това и да се определи същностната им разлика. Ако такава разлика съществува може да се допусне, че възникват отношения не само на субординация, но преди всичко на взаимодействие, взаимна зависимост и допълнителност, което влива много допълнителен смисъл в управлението, надгражда се над командата и подчинението, организирането и контрола. Ефективността на управлението престава да бъде неговия главен въпрос, защото към нея се добавят и въпросите за ефикасността (мултипликационният ефект), справедливостта, визионерството, гъвкавостта и т.н.

Вече стана дума за цикъла на управлението, предложен още от Анри Файол, който е потвърден от множество изследователи по-късно. Управленските дейности според Файол са:

1. Планиране: предвиждане и прогнозиране
2. Организация: снабдяване предприятието с всичко нужно за доброто му функциониране
3. Поръчка: стимулиране работата на социалното тяло на предприятието
4. Координация: хармонизация между всички сектори на предприятието
5. Контрол: проверка за правилното следване на програмата приета при различни условия и принципи и сигнализирането на грешки и проблеми, за да бъдат поправени и да се избегне повторението им.

Могат да се дадат произволни примери на последователи на това виждане, например¹⁷:

1. Инициране
2. Планиране

¹⁷ <http://www.brighthub.com/office/project-management/articles/1907.aspx>

3. Изпълнение
4. Контрол
5. Приключване

Друг пример за фазите на управленския цикъл дава т.нар. Performance Management System¹⁸:

1. Планиране
2. Развитие
3. Изпълнение
4. Преразглеждане

Подобен е и цикълът на управление, представен като Four Stage Performance Management Cycle¹⁹:

1. Планиране
2. Осъществяване
3. Анализ
4. Преразглеждане

Българските автори (главно на учебници по теория на управлението), които в своето мнозинство са икономисти и пишат в крайна сметка за управлението по примера на управлението на предприятието повтарят тази традиция безусловно, например (Найденев 2003, 65):

1. Планиране
2. Организиране
3. Регулиране
4. Контрол

Всичко това съответства на *стандартната логика на колективното действие*, което трябва да намери организирана форма (по Allen 2000):

1. Вход, ресурси (input)
2. Трансформация
3. Изход, резултат (output)
4. Обратна връзка към първото ниво (feedback)

В крайна сметка разглежданият до тук вариант на цикъла на управлението, споделен от множество автори, мнозина от които са икономисти, е обобщен в крайна сметка от професор Ставрев (Ставрев 1999, 58-60) като състоящ се от следните стъпки:

- 1. Програмиране**
- 2. Организиране**
- 3. Контролиране и**
- 4. Регулиране**

Според него програмиращите решения са „решенията на мениджмънта, чрез които се определят целите и вариантите, избрани за реализация на целта”. Програмирането е по-широко понятие от планирането и го включва в себе си като основна съставна част. Организиращите решения са тези, с които се създава и задвижва системата от ресурси,

¹⁸ <http://www.the-happy-manager.com/performance-management-cycle.html>

¹⁹ http://www.ehow.com/info_8097741_four-stage-performance-management-cycle.html

нужни за изпълнение на програмните решения. Контролът коригира решенията. Регулиращите решения са „репрограмиращи“ или „реорганизиращи“ решения.

Това ли е действително операционализацията на цялото управление в публичната сфера? Остават ли извън този цикъл елементи, които не са обхванати по никакъв начин? Не на едно място точно това виждане се поставя като обект на сериозна критика, която посочва не толкова грешки, колкото съществени непълноти. Веднага прави впечатление, че така представен, цикълът на управлението не включва нищо от т.нар висше ръководство. Претенцията, че същият цикъл просто се разпростира механично включително върху това макро равнище е често *заявена* от авторите на подобно виждане за цикъла като разбираща се от само себе си, но всеки път остава немотивирана.

Липсва стратегическият момент – кой, защо, как казва какво да се планира. Не помага и предложението първата фаза – планирането – да бъде разделена вътрешно на дългосрочно планиране и краткосрочно планиране, като дългосрочното поеме стратегическите функции. Причината е една: планирането, колкото и да е дългосрочно, е планиране по зададена посока. Самото то не „измисля“ посоката. Кой я задава?

Проблемът идва преди всичко от факта, че въпросната форма на „цикъла“ (т.е. процеса) на управление е дело на икономисти, а те имплицитно имат предвид производството. От Анри Файол нататък всички те принадлежат към тази икономическа школа, която тръгва и свършва в икономическата ефективност, в името на която изследва управленския цикъл, търсейки неговия чисто обективен и рационален формат.

Мениджърът на една, да речем, текстилна фабрика, получава наготово основната цел – производството на текстилни продукти, а не например на военни муниции. За него съществува постоянен възпроизвеждащ се проблем – набавянето на ресурси, нуждата от организация, сетне контрол. Ако целта е дадена предварително и следва постоянно възпроизвеждаща се нужда тя да бъде постигана нееднократно, като непрекъсната задача, естественото начало на всеки от последователните цикли на управление започва с планирането (О.К., нека бъде програмирането) на ресурсите и дейностите, следвано от организиране на тяхната употреба, контрола на постиганото и накрая регулирането, което води до нов цикъл.

Така ограничен, цикълът не може да се справи със задачата да включи в себе си решението за евентуална смяна на производството с друго или изобщо разпродаването на всичко и излизането от бизнеса. Това се прави не от мениджъра, а от борда, при това не като постоянен, а като особен, твърде рядък процес. Отново се стига до въпроса: кой определя какво да е производството и това дали се включва в представения дотук цикъл? Не е ли този цикъл всъщност цикъла на постоянното *изпълнение* на стратегическа задача за движение в определена посока, т.е. единствено *оперативната* част от управлението?

Управлението: елементите за надграждане над класическия цикъл

За разлика от разглежданото традиционно разбиране за цикъла на управлението, планирането не изглежда да е логически първата стъпка защото, по думите на Ъруик (Urwick 1943, 26 – цит. по Allen 2000) е невъзможно да се планира да се планира в празно пространство, т.е. да се планира нищо. Не е възможно да се изправя пред теб и да ти кажа „Планирай!“ по същия начин, както мога да ти кажа „Седни!“ – ще ми отговориш незабавно „А какво да планирам?“. Планът е винаги план да се извърши *нещо* конкретно. Честър Барнард (Barnard 1938) обявява това „нещо“ като смисъл на действието – „*намерение*“ (*Purpose*). Оттук следва, че планираната дейност произтича от намерението, т.е. общата цел, която съществува на всяко ниво на системата едновременно.

Така, че преди планирането и всичко, което следва след него – конкретни цели, действия по изпълнението, организиране, контрол, оценка на въздействието – винаги стои

генералното целеполагане и чак след него планът, като се започне с дългосрочния и се премине нататък към краткосрочния и т.н.

Токът Парсънс (Parsons 1960) определя съдържанието на намерението (Purpose). В неговата социологическа система Purpose е следствие от ценностния модел (value pattern) на цялата управлявана система, застинал в система от водещи принципи. Този ценностен модел легитимира нейното съществуване. Той определя най-важните организационни цели (organizational objectives), т.е. най-първите в ствола на дървото на целите, след които следват всякакви разклонения. Следователно в началото на целия очертаващ се цикъл застават по особен начин ценностите на организацията.

Намерението (Purpose) стои в основата на управлението и съответно на управленския цикъл. То не е обхванато от традиционния цикъл на управлението, маркиран по-горе. Този факт предполага, че над традиционния цикъл съществуват още стъпки, съответстващи на процеса на (1) формиране и (2) операционализиране на генералното намерение (Purpose). Тогава намерението застава на върха на управленския цикъл – самият смисъл е дело на управлението, част от него, която е пропусната в класическия цикъл. Така Purpose обхваща стъпките на стратегирането, което осмисля останалото тактическо и оперативно управление.

Тези разсъждения оформят една по-дълга верига от стъпки, включени в цикъла на управлението. Засега тя посочва посоката на разширение на класическия цикъл, но не е операционализирана до такава степен, че да съвпада с *цялостния цикъл на управлението* (Basic Management Cycle), който се търси. Тук става дума за маркиране на онова, което трябва да се добави „отгоре“ на класическия управленски цикъл, т.е. първичната скица на стъпките, които водят до фиксиране на намерението. Тези елементи са обхванати във „веригата на управлението средства-цели“ (Means-Ends Chain of Management), дефинирана от Хърбърт Саймън²⁰. Получава се следната *по-обща*, все още неразгърнатата картина на стъпките в управлението, които следва да се надградят над класическия цикъл в по-детайлизирана форма:

1. Определяне общото направление на организацията и фокусира вниманието на всички равнища в тази посока (познавателна функция)
2. Предоставяне на външния свят обосновка на целия пакет организационни дейности (символна функция)
3. Представяне на обосновка на предначертаното поведение (функция по обосноваване)
4. Създаване на стандарт за оценка на изпълнението (функция по оценка)
5. Създаване на идентичност на своите членове (мотивационна функция).

По особен начин тази концепция е в хармония и унисон с философията на Management by Objectives на Питър Дракър.

Ако наставим класическия цикъл на управлението и цикъла на създаване на намерението (Purpose), би се получила следната по-разширена верига (Allen 2000):

1. **Намерение (Purpose)**
2. **Дългосрочен стратегически план**
3. **Дългосрочни цели (Objectives)**
4. **Краткосрочно оперативно планиране**
5. **Краткосрочни цели (Goals)**
6. **Осъществяване**
7. **Възнамерявано изпълнение**

²⁰ <http://www.provenmodels.com/10/management-by-objectives/peter-ferdinand-drucker/>

8. Актуално изпълнение

9. Оценка и контрол

Важни елементи от тази надграждана концепция са: (1) Дългосрочното и краткосрочното планиране са разделени за разлика от класическия управленски цикъл, като стратегическите функции се поемат от дългосрочното планиране; (2) От всяко от двете планирания следва етап на създаване на съответните цели, което липсва или само се подразбира в класическия цикъл – целеполагането тук правилно е еманципирано до ранга на останалите основни стъпки; (3) Изпълнението е разделено основателно на два етапа – „възнамерявано”, нещо като целен идеал и „актуално”. По-долните равнища в тази структура съответстват до някъде на елементите в класическия цикъл, макар акцентите да се поставят по различен начин.

Тук логично идва следният важен въпрос: от какво се състоят сами по себе си водещите първи стъпки – създаването на „намерение” (Purpose) и дългосрочно стратегическо планиране, каквото липсва като елемент в класическия управленски цикъл? Как, с други думи, може да се операционализират тези всеобхватни и твърде общи елементи – „създаване и утвърждаване на намерение за цялата организация”, следвано от „създаване на общ стратегически план със стратегически цели за организацията”?

Предлагам в този възлов момент да се опрема на модерната *теория на публичните политики*, защото е развита тъкмо в това направление – разгърнатото към политиката, т.е. ценностно-политическото целеполагане управление. Тъкмо тя разгръща политическите елементи на публичното управление и ги вкарва в управленския цикъл, като създава по този начин единство на политически, стратегически, тактически и оперативни аргументи в управлението на социалните единици.

Класическите автори в това направление като Уеймър и Вайнинг (Weimer, Vining 1998) и Патън и Савицки (Patton, Sawicki 1993) дефинират следния приет след тях „цикъл на публичните политики”:

1. Анализ на проблема
2. Създаване на критерии за оценка на алтернативи
3. Създаване на алтернативи за бъдеща конкретна политика
4. Оценка на алтернативите
5. Сравнение и подбор на алтернатива.

Прави впечатление, че тази схема добре партнира с по-горната верига, като се съсредоточава върху нейните челни елементи. Създаването на „намерение” не е произволен процес, почиващ единствено на ценности, както твърди Парсънс. Ценностите тук изобщо липсват и ще трябва на следващ етап да бъде открито подобаващо място за тях като системообразуващ фактор на управленския цикъл. Намерението започва своето съществуване от анализа на проблема, за да бъде по-нататък операционализирано в процеса на селекция на алтернатива за действие.

Този процес съдържа определено стратегически заряд. Тръгването от проблема означава тръгане от обективните дадености, от съотношението на външни и вътрешни положителни и отрицателни възможности и заплахи, за да бъде преработен в началото на управленския процес в управленска дилема. Проблемът, изразен чрез управленска дилема застива в „дърво на решенията”, което всъщност съпоставя основните алтернативи на бъдещо действие и посочва вероятно най-удачната от тях. Тъкмо в определянето на подобна генерална посока за цялото по-нататъшно действие е най-добрият начин за формиране на намерение (Purpose), макар и в този вид лишено от най-висшите ценностни мотиви, за които трябва да се търси допълнително място над тази верига.

На тази основа може да се обединят класическия управленски цикъл с цикъла на публичните политики:

1. Анализ на проблема
2. Създаване на критерии за оценка на алтернативи
3. Създаване на алтернативи за бъдеща конкретна политика
4. Оценка на алтернативите
5. Сравнение и подбор на алтернатива
6. Програмиране
7. Организиране
8. Контролиране и
9. Регулиране

Веднага може да се забележи логическата последователност и единство при свързването на цикъла на политиките и класическия цикъл на управлението: след като са създадени и оценени възможните алтернативи вече най-добрата между тях може да бъде подложена на планиране, а изпълнението ѝ – на организиране и контрол. Същевременно целият процес става обект на регулиране, а не само неговата оперативна част.

Забелязва се също, че така формираният по-цялостен цикъл на управлението съдържа като естествени свои равнища (1) формирането на *стратегически* поглед (намерение) – анализа на проблема, създаването на критерии за оценка и алтернативи и на самите алтернативи (2) следващото *тактическо* равнище на оценка и конкретна селекция, завършващо с програмирането и (3) крайното *оперативно* равнище на организиране на дейностите, контрола и регулирането. Тук стратегическият хоризонт, определен от същността на публичните политики, действително не надхвърля срокове, като 5 години, каквито се посочват от редица автори (Ставрев 1999, Димитров 2003, 105).

Остава да бъде открито (или създадено) място за висшето стратегическо управление, което има хоризонт обикновено от 50 години. Това е равнището на държавничеството, където всички разчети са за отдалечени периоди напред, твърде далеч от политическите мандати на настоящето. Тъкмо това е стратегирането, което е откъснато от конкретните проблеми и е съсредоточено върху собственото развитие. Става дума за онова, което Базил Лидъл-Харт определя като „гранд-стратегия”, макар и отнасящо се тук до социалната, а не военната сфера. Това е най-висшето целепологащо ниво на създаване на най-общо „намерение”, почиващо върху уникалните ценности, т.е. същността, смисъла на съществуване на организацията изобщо. Известно е, че най-общите фази на неговото битие са:

1. Създаване на адекватна стратегическа мисия
2. Създаване на перспективна стратегическа визия
3. Създаване на стратегическа цел
4. Стратегическо планиране
5. Стратегическо управление.

Тези елементи могат да бъдат включени най-горе в един пълен цикъл на стратегическото управление:

<i>Governance</i>	Гранд - стратегическо равнище	<ol style="list-style-type: none"> 1. Създаване на адекватна стратегическа мисия 2. Създаване на перспективна стратегическа визия 3. Създаване на стратегическа цел 4. Стратегическо планиране 5. Стратегическо управление
<i>Governance</i>	Стратегическо равнище	<ol style="list-style-type: none"> 6. Анализ на проблема 7. Създаване на критерии за оценка на алтернативи 8. Създаване на алтернативи за бъдеща конкретна политика
<i>Management</i>	Тактическо равнище	<ol style="list-style-type: none"> 9. Оценка на алтернативите 10. Сравнение и подбор на алтернатива 11. Програмиране
<i>Management</i>	Оперативно равнище	<ol style="list-style-type: none"> 12. Организиране 13. Контролиране и 14. Регулиране

ЛИТЕРАТУРА:

- Близнашки, Г. Парламентарното управление в България, С. 1995
- Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление, С. 1997
- Брайкова, Т. Публичните политики. Подходи и методология на изследването и анализа. УИ "Св. Климент Охридски", С. 2003
- Денков Г. Легитимност, легалност и правовост на закона във: Философия, теория и история на държавата и правото (виртуално учебно помагало) <http://www.legaltheory.org/index.php?rid=21&id=16>
- Димитров, Д. Основи на управлението. Университетско издателство „Епископ Константин Преславски”. Шумен, 2003
- Найденов, А. Основи на управлението. Университетско издателство „Епископ Константин Преславски”. Шумен, 2003
- Омбудсман на РБългария. Между свободата и подчинението: правото на добро управление и добра администрация. Материали от едноименната международна конференция. С. 2006
- Стоилов, Я. Държавната власт – правно-политически разграничения и съотношения. Сиби, С. 2001
- Стоилов, Ян. Институционност и ефективност на социалните норми. – В: Годишник на СУ „Кл. Охридски”, ЮФ, т. 79, кн. 2, 1986. С., 1989,
- Ставрев Св. Основи на управлението. Самоков, Ортомедикс 94 ЕООД 1999
- Ставрев, Св. Криза на публичния мениджмънт. София, 2007
- Танев, Т. Анализ на публичните политики. Военно издателство, С. 2008
- Фотев Г. Криза на легитимността. София, 2000
- Хегел, Г.В.Ф. Философия на правото. Гал Ико, С. 2000
- Чавдарова, Т. (съставител). Антология икономика и социология: американската икономическа социология след 1970 година. С. 1999.
- Aktan, C., H. Özler. Good Governance: A New Public Managerialism. Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt 4, No: 14, 2008
- Allen, W. R. The Basic Management Cycle: A Systems Approach to the Management Process. In: Papers, International Conference on Systems Thinking in Management, 2000.
- Arrow, K. J. Social Choice and Individual Values. Wiley, New York. 1963.
- Considine, M. The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-up Services. In: Governance, Vol. 15, No 1, 2002
- Chowla, P, J. Oatham, C. Wren. Bridging the democratic deficit: Double majority decision making and the IMF. One World Trust and Bretton Woods Project, February 2007. <http://www.brettonwoodsproject.org/doc/wbimfgov/>
- Elazar, D. J. American Federalism: A View from the States. T.W. Crowell, New York, 1971
- Fayol, H. General and Industrial Management (1916)
- Mommsen, Wolfgang J. The Political and Social Theory of Max Weber: Collected Essays. University of Chicago Press, 1992
- Good Governance. URL: en.wikipedia.org/wiki/Good_governance

- Parsons, T. Structure and Process in Modern Societies. Free Press, Glencoe, 1960
- Patton, C., D. Sawicki, Basic Methods of Policy Analysis and Planning (2nd edition). Prentice Hall, New Jersey 1993.
- Porter, M. Competitive Strategy. Harvard Business School Press. 1986.
- Urwick, L. The Function of Administration. In: Gulick, L., L. Urwick (eds.), Papers on the Science of Administration (pp. 115-130). Institute of Public Administration, Columbia University, New York, 1937
- Urwick, L. Scientific Principles and organization. Harper, New York, 1938
- What is Good Governance. UNESCAP, 2009. URL:
<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- Weimer, D., A. Vining, Policy Analysis: Concepts and Practice (3rd edition). Prentice Hall, New Jersey 1998.
- Wilson, W. The Science of Administration (1887, rediscovered 1941).

wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn

en.wikipedia.org/wiki/Management

en.wiktionary.org/wiki/management

wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn

wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn

en.wikipedia.org/wiki/Governance

en.wiktionary.org/wiki/governance

internal-audit.web.cern.ch/internal-audit/method/glossary.html

www.state.mn.us/portal/mn/jsp/content.do

www.envision.ca/templates/profile.asp

www.emro.who.int/mei/mep/Healthsystemsglossary.htm

governance.tpk.govt.nz/utilities/glossary.aspx

www.et.teiath.gr/tempus/glossary.asp

ПРАКТИКИ

ПОДХОДЪТ ЛИДЕР – ВЪЗМОЖНОСТ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО

Георги Георгиев

Резюме

Актуалността на подхода ЛИДЕР¹ нараства непрекъснато от момента на създаването му през 1991 година до днес. Настоящата статия анализира подхода ЛИДЕР като инструмент за управление. Разглежда характеристиките на ЛИДЕР и синергията от комбинираното им действие. Проследява накратко развитето на прилагането му в ЕС. Анализира предпоставките за прилагането на подхода в българските условия.

LEADER APPROACH - OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

Georgi Georgiev

Abstract

Leader approach is growing continuously since its creation in 1991 until today. This article analyzes the Leader approach as a management tool. Examine the characteristics of the Leader and the synergy of their combined action. Briefly developed its application in the EU. Analyze the preconditions for the implementation of the approach in the Bulgarian conditions.

1. Подходът ЛИДЕР – механизъм на действие и основни характеристики

Както показва името на ЛИДЕР (Връзки между дейностите за развитие на икономиката в селските райони) е по-скоро метод за мобилизиране и подпомагане на развитието на селските райони и местните селски общности, отколкото определена серия от мерки, които следва да се прилагат. ЛИДЕР е новаторски подход предоставящ на общностите в селските райони на ЕС възможност за заемане на активна роля при изграждането на собственото им бъдеще. ЛИДЕР е механизъм за управление на региона от местната общност както на стратегическо ниво „government” така и на тактическо ниво „management”. Посредством структура наречена Местна инициативна група² местната общност създава стратегия за местно развитие (СМР) основана върху анализ на територията, планират основните направления на интервенция за изпълнение на СМР и

¹ От френски: LEADER (Liaison Entre Actions de Developpement de l’Economie Rurale) – „ЛИДЕР” (Връзки между дейностите за развитие на икономиката в селските райони)

² МИГ

контролират проектирането и изпълнението на всяка отделна интервенция. Създаването на стратегията се осъществява на 3 основни етапа.

- Анализ на района – провокиране на интерес, обучение, участие и мобилизация на местното население за обективно и комплексно идентифициране на силните и слабите страни на района.
- Създаване на стратегия за местно развитие с участие на максимално широк кръг „групи по интереси“.
- Създаване на ясни критерии за избор на подходящи действия

(проекти) за осъществяване на стратегията.

Ролята на МИГ не приключва със създаването на СМР. МИГ определя кои проекти, да бъдат финансирани, извършва мониторинг при изпълнението и оценка след приключването им. След приключване на програмния период МИГ прави отчет и анализ по изпълнението на стратегията.

Същността на ЛИДЕР се състои в интегрираното прилагане на седем принципа (характеристики, подхода) .

❖ **Териториален подход** – местни регионални стратегии за развитие

Подходът, основан върху района, обхваща *малка, хомогенна, социално свързана територия*, често характеризирани от общи традиции, местна идентичност, чувство за принадлежност или общи нужди и очаквания, като целеви район за осъществяване на дадена политика. Съществуването на такъв район като референция улеснява точната оценка на местните силни и слаби страни, заплахи и възможности, вътрешен потенциал, както и идентифицирането на основните проблеми, забавящи устойчивото развитие. „*Основан върху района*“ означава местен (специфичен) за прецизно планиране на дейности отговарящи на реалните нужди на региона и основани на местните конкурентни предимства. Така планираните дейности са *хирургически точни и високо ефективни*. Условие за правилно прилагане на *териториалния подход* е районът, да има достатъчна *кохерентност* (еднородност) и *критична маса* по отношение на човешки, финансови и икономически ресурси, за поддържане на жизнена местна стратегия за развитие. Не е нужно районът, да отговаря на предварително дефинирани административни граници. Дефиницията „*местен район*“ не е универсална или статична, напротив тя се развива и променя с по-общите икономически и социални промени, ролята на селското стопанство, управлението на земите, грижите за околната среда и общите възприятия за селските райони. Тази *пластичност* е сериозен плюс за създаването и изпълнението на СМР, защото територията на МИГ се определя единствено от обективните предпоставки.

❖ **Подход „отдолу - нагоре“**

Подхода „*отдолу-нагоре*“ е най емблематичната характеристика на „ЛИДЕР“. Същността на тази характеристика се състои в това, че *местните действащи лица* създават стратегията и определят приоритетите за развитие на региона. Подходът „*отдолу - нагоре*“ не е алтернатива или контрапункт на програмите и стратегиите на национално и регионално ниво, напротив той се комбинира и взаимодейства с тях, отчитайки спецификата на местните условия. Широкото участие на „*местните играчи*“ както в планирането така и в изпълнението на *стратегията за местно развитие*, е предпоставка за нейната високата ефективност и резултатност. Действащи лица участващи в управлението на общността по подхода ЛИДЕР, са местни лица и групи с икономически и социални интереси представителни на обществени и частни институции, на общинската и държавната власт в региона. Съществен елемент на подхода „*отдолу – нагоре*“ е

създаване и повишаване на управленчески капацитет у местните общности. Този процес оказва влияние както при прилагане на ЛИДЕР, така и в оценките и действията на членовете на общността извън него. Резултат от обучението и участието в работата по ЛИДЕР е и придобитата от местните общности увереност, че могат активно, да влияят върху съдбата на региона, в който живеят. Широкото обществено участие е фактор със силно положително влияние върху прозрачността при управлението чрез ЛИДЕР.

❖ **Публично частно партньорство – местни инициативни групи МИГ**

Установяването на местни партньорства, познато под името „Местна инициативна група“ е оригинална и важна характеристика на подхода „ЛИДЕР“. МИГ има за цел, да идентифицира и осъществи стратегията за местно развитие, като взема решения за разпределянето и управлението на финансовите ресурси. Специфичността на МИГ допринася за проява на няколко ефекта със силно положително влияние върху устойчивостта на региона:

- събират и комбинират наличните човешки и финансови ресурси от обществения, частния, гражданския и доброволческия сектори;
- обединяват местните действащи лица около колективни проекти и *мулти - секторни* дейности, водещи до резултати със *синергиен ефект*, увеличават общата собственост и *критичната маса*, необходими за подобряване на *икономическата конкурентноспособност* на района;
- засилват диалога и сътрудничеството между различните действащи лица в селските райони, които често имат ограничен опит в работата си заедно, намалят потенциалните конфликти и улесняват на договарянето на решенията чрез консултации и дискусии;
- чрез взаимодействието между различните партньори, улесняват процесите на адаптация и промяна в селскостопанския сектор (например качествени продукти хранителни вериги), интегрирането на грижите за околната среда, диверсификацията (разнообразяването) на икономиката на селските райони и на качеството на живот.

МИГ трябва да са добре *балансиран* и *представителни* за съществуващите местни групи по интереси, произлезли от различните социално-икономически сектори в района. На ниво на вземане на решения, частните партньори и асоциации трябва да съставляват поне 50% от местното партньорство.

МИГ могат да се създават *ad hoc* (специално), за да получат достъп до финансиране по програмата „ЛИДЕР“, или да са основани върху предварително създадени партньорства. Съставени от екип от професионалисти и органи за вземане на решения, МИГ представлява модел на организация, която може да повлияе върху осъществяването на политики по позитивен начин. Опитът показва, че съществуват няколко вида МИГ резултат от различните форми на регионална, национална политическа и институционална организация, и също с различни нива на автономност, що се отнася одобрението на проектите и управление на финансирането. Ролята и отговорността на МИГ се развиват във времето в някои страни-членки с повишаване на осведомеността за подхода „ЛИДЕР“.

МИГ решават насоките и съдържанието на стратегията за местно развитие и вземат решения за различните проекти, които трябва да се финансират. Реалните плащания често се извършват от разплащателен орган, който се занимава с публично финансиране, а не от самият МИГ, но на базата на избора на проекти, направен от МИГ.

Действащите лица в селските райони, които са най-активни в местните инициативи са:

- професионални организации и съюзи (представляващи фермерите);
- професионалисти неземеделски микро, малки и средни предприятия ;
- търговски асоциации;
- граждани, жители и техните местни организации;

- местни политически представители;
- екологични асоциации;
- доставчици на културни и обществени услуги, включително медиите;
- женски асоциации;
- млади хора.

От местната група се очаква :

- да събере заедно съответните заинтересовани групи в района около един общ проект;
- да има автономност на вземане на решенията и възможността да отправи нов поглед към местните ресурси;
- да свърже различните мерки;
- да бъде способна да се възползва от възможностите, предоставени от местния сбор от ресурси;
- да бъде отворена към новаторски идеи
- да бъде способна да свърже и интегрира отделни секторни подходи.

На местните инициативни групи е делегирана отговорността да поемат голяма част от управленските отговорности (например задачите по избор на проекти, плащане, мониторинг, контрол и оценяване) по отношение на индивидуалните действия. Все пак нивото на автономност на МИГ може да се различава значително в зависимост от специфичния начин на организация и институционален контекст на страните членки. Глобалните грантове (безвъзмездни помощи) са най-популярната форма за финансиране на проектите и дейностите по програмата „ЛИДЕР”. Такива грантове, съфинансирани от ЕС и националните публични фондове, обхващат различни части от финансовите изисквания на проектите, в зависимост от вида проект и типа район.

❖ *Улесняване на иновациите –новаторство*

Прилагането на „ЛИДЕР“ дава възможност за стимулиране на нови и новаторски подходи за развитието на селските райони. Такова новаторство се стимулира като на МИГ, се предоставят широки граници на свобода и гъвкавост във взимането на решения за дейностите, които те искат да подкрепят.

Новаторството следва, да бъде схващано в широк смисъл. Може да означава въвеждането на нов продукт, на нов процес, нова организация или на нов пазар. Тази обща дефиниция на новаторството е валидна както за селските, така и за градските райони. Въпреки това селските райони, поради ниската гъстота на населението и сравнително ниско ниво на човешки и физически ресурси, имат по-слаби връзки с центровете за изследвания и развитие и за тях се оказва по-трудно, да произведат радикални иновации, въпреки че и това, разбира се, е възможно. Новаторството в селските райони може да означава трансфер и адаптиране на иновации, породени другаде, модернизация на традиционни форми на ноу-хау или намиране на нови решения на устойчиви проблеми на селските райони, които други политически намеси не са успели да решат задоволително или дългосрочно. Това може да предостави нови отговори на специфични проблеми на селските райони.

Въвеждането на подхода „ЛИДЕР“ с неговите седем характерни черти може, да бъде новаторство във вземането на политически решения само по себе си, което може да

породи новаторски действия за осъществяването на политики, възприети от оригиналния метод. Например подходът „отдолу нагоре“, описан по-горе, може да поощри появата на нови идеи за проекти, които могат след това, да бъдат подкрепени от МИГ, защото той не е ограничен от определен ред от мерки. Въвеждането на информационните и комуникационните технологии в селските райони може да се окаже важен канал за по-широк достъп до иновациите за селското население.

❖ *Интегрирани и мултисекторни дейности*

Мултисекторната насоченост на СМР интегрира няколко сектора на дейности. Дейностите и проектите, съдържащи се в местните стратегии, трябва да бъдат свързани и координирани като едно цяло. Интегрирането може да засяга:

- дейности, извършвани в един-единствен сектор;
- всички програмни дейности или специфични групи от дейности;
- връзките между различните икономически, социални, екологични участващи действащи лица и сектори.

Мултисекторния подход на ЛИДЕР е съществен фактор за повишаване управленческия капацитет на местните участници в процеса. Този подход им позволява да получат *комплексна гледна точка* върху процесите и условията в региона. Тази нова визия показва двустранните връзки между техните специфични дейности върху останалите сектори. *Мултисекторния* характер на подхода има ключова роля за *синергияния ефект* от извършените дейности.

❖ *Мрежи*

Мрежите са шестата характеристика на подхода „ЛИДЕР“. Те обхващат обмяна на резултати, опит и *ноу-хау* между групите на „ЛИДЕР“, селските райони, администрациите и организациите, участващи в развитието на селските райони, в рамките на ЕС, независимо дали са директни бенефициенти по програмата „ЛИДЕР“. Мрежите са начин за споделяне на *добрите практики*, за разпространяване на иновациите и надграждане върху уроци, получени от местното развитие на селските райони. Мрежите създават връзки между хора, проекти и селски райони и по този начин спомагат за преодоляване на изолацията, пред която са изправени някои селски райони. Те стимулират проектите за взаимодействие, като свързват групите на „ЛИДЕР“ една с друга.

Съществуват различни видове мрежи:

- *Институционални мрежи* – финансират се от Европейската комисия, която определя тяхната роля. ЕС поддържа мрежовите структури на европейско и национално равнище, което свързва групите на „ЛИДЕР“, администрации и други заинтересовани партньори, заинтересовани от развитието на селските райони. След 2007 г. нататък видовете институционални мрежи са:

- Европейска мрежа за развитие на селските райони (управлявана от Комисията);
- Национална мрежа за развитие на селските райони, която трябва да бъде установена във всяка държава-членка.

Дейностите по мрежите първоначално бяха съсредоточени единствено върху „Лидер“, но от 2007 г. са насочени към много по-широк спектър от проблеми на развитието на селските райони. Имат подкрепа от експерти и предприемат практически дейности, като подготовка на публикации върху различни аспекти на развитието на селските райони, организиране на семинари, анализ на дейностите за развитие на селските райони, идентифициране на добрите практики, и тенденциите на развитие в селските

райони, поддръжка на уеб сайтове и подпомагане на групите на „Лидер“ да намерят потенциални партньори и да стартират проекти на коопериране. Европейската мрежа действа като място за срещи за националните мрежи и администрации във всяка държава-членка, за да споделят опит на европейско равнище. Участието в дейностите на мрежите е задължително за всички групи на „Лидер“, които получават финансово подпомагане от ЕС, но други групи също могат да предоставят своите знания и опит в мрежата.

- Национални, регионални и местни мрежи.

Мрежите или асоциациите на групите на „ЛИДЕР“ се създават и се появяват по-неформално на местно, регионално или национално равнище в някои държави-членки (например мрежата на ирландските и гръцките групи) и на европейско равнище.

❖ *Сътрудничество*

Форма на сътрудничество е предприемане на *общ проект* от Местна инициативна група с друга група „ЛИДЕР“ или с група, използваща подобен подход в друг регион, държава-членка или дори в трета страна. Сътрудничеството дава възможност групите на „ЛИДЕР“ да подпомогнат техните местни дейности. Може да им позволи да разрешат някои проблеми или да добавят стойност към местните ресурси. Например това може да е начин за постигане на *критичната маса*, необходима за жизнеспособността на даден проект или поощряване на допълващи се дейности, например общ маркетинг чрез групи „ЛИДЕР“ в различни региони, чиито райони имат обща специализация за даден продукт (кестени, вълна и др.) или развиване на общи туристически инициативи, основани на общо културно наследство (келтско, римско и др.).

Има два основни вида сътрудничество, възможни по програмата „ЛИДЕР“:

- *интертериториално сътрудничество*: това означава сътрудничество между различни селски райони в рамките на една държава-членка. То може да бъде между групи на „ЛИДЕР“ и може да бъде отворено също и за други местни групи, използващи подобен подход на участие;
- *транснационално сътрудничество*: това означава сътрудничество между групи на „ЛИДЕР“ от поне две държави-членки или с групи в трети страни като се използва подобен подход.

Проектите за сътрудничество не са просто обмен на опит. Те следва, да включват Конкретен общ проект, в най-добрия случай управляван под обща структура.

2. ЛИДЕР – успешен метод за управление.

Подходите за развитие на селските райони прилагани преди началото на деветдесетте години на ХХ век, са типично секторни, насочени основно към фермери и целящи насърчаването на структурните промени в селското стопанство. Построени са „отгоре надолу“ със схеми за подпомагане, решавани на национално или регионално равнище. Подобни подходи не насърчават местните действащи лица, да придобият умения, които да ги превърнат в строители на бъдещето на собствените си райони.

Прилагането на „ЛИДЕР“ започва през 1991 г. с цел подобряване на потенциала за развитие на селските райони, като се разчита на местната инициатива и умения, чрез подпомагане придобиването на ноу-хау върху цялостното местно развитие и

разпространението на това ноу-хау в други селски райони. Целите на „ЛИДЕР“ съответстват на целите на Общата политика на ЕС за развитие на селските райони. Променящата се Обща селскостопанска политика отчита разнообразието на селските райони и местности, богатите местни идентичности и нарастващото значение, което обществото отдава на високото качество на околната среда.

Основан на принципа „отдолу нагоре“, включващ местните общности „ЛИДЕР“, започва като експеримент за събиране заедно, на местно равнище, на различни проекти, идеи и заинтересовани страни и ресурси. Делът от територията на ЕС, в която подходът ЛИДЕР се прилага, броят на МИГ и нивото на финансиране, предоставено на подходи от типа ЛИДЕР, са нараснали значително от началото на ЛИДЕР през 1991 г. до днес. Преминал през 3 фази на развитие: ЛИДЕР I (1991—1993 г.), ЛИДЕР II (1994—1999 г.) и ЛИДЕР+ (2000—2006 г.), в момента подходът се прилага във 100% от селските райони на някои държави членки на ЕС (таблица 1).

Таблица 1.

инициативи „ЛИДЕР“	Брой местни инициативни групи	Обхваната площ (кв.км.)	Финансиране от ЕС (EUR)
„ЛИДЕР“ 1	217	367 000	442 000 000
„ЛИДЕР“ 2	1005	1 375 144	1755 000 000
„ЛИДЕР“ +	1893	1 577 386	2 105 100 000

Ценността на „ЛИДЕР“ проличава от множеството стойностни проекти, които имат *реално влияние* върху всекидневния живот на хората, живеещи в селските райони. Съществуват множество примери, които дават представа за разнообразието и *творческия характер* на стратегиите за развитие на селските райони, въведени от МИГ в различни региони на Европа. Опитът показва, че МИГ използват добре възможностите, предоставени им от програмата ЛИДЕР, за сътрудничество на регионално, национално и европейско равнище, както и за създаване на връзки, с цел споделяне на опит и добри практики. Анализът на натрупаните резултати от началото на прилагане на „ЛИДЕР“ през 1991 година до сега, показва, че подхода „ЛИДЕР“ засяга седем основни аспекта по отношение устойчивото развитие на селските райони.

- Насърчава е местната идентичност, чувството за принадлежност и преданост и ги превръща в *двигатели за местно развитие*.
- Дава възможност на местните хора, увеличавайки *собствения им капацитет* и капацитета на техните представители да изразят потребностите си и да имат достъп до адекватни ресурси за постигане на целите си.
- Осигурява *организационна рамка* за планиране, изпълнение, контрол и оценка на понятията за териториално развитие на местно равнище, както и възможност за наемане и обучение на професионални ръководни кадри и консултанти, които са от полза за местните хора.
- Разгръща *нови възможности* и предприемаческа динамика за местно развитие, акцентирайки върху връзките между различни сектори, както и между частни, публични и граждански дейности.
- Поощрява *социалното взаимодействие* и сътрудничество между различни участници, допринасяйки за по-балансирана *защита на интересите* на местно равнище.

- Насърчава местните участници, да създадат *позитивни образи* и стратегически представи, основани на вътрешните ресурси и ценности, подобрявайки по този начин *конкурентоспособността на района* в контекста на глобализираната икономика.
- Допринася за изграждането на *местни структури* на управление, способни, да се справят с комплексни задачи и да играят отговорна роля за *устойчиво развитие*.

Този широк спектър от позитивни резултати е резултат от съвместното прилагане на седемте работни принципа, които се обобщават с понятието „подход ЛИДЕР“ : подходът, основан на района; подходът отдолу нагоре; местното партньорство; многосекторният, интеграционен подход; иновацията; териториалното сътрудничество и работата в мрежа.

При направения анализ се открояват няколко основни механизма, чрез които „ЛИДЕР“ постига горепосочените резултати.

1. Микрорайонният мащаб е *достатъчно малък*, за да възприеме идентичностите на местните общности като движещ фактор за местно развитие, и в същото време е *достатъчно голям*, за да натрупа капацитет за достигане на критичната маса за конкретни проекти и да действа ефективно като партньор в глобални мрежи.
2. Оценката на местните знания и умения не само повишава самоосъзнаването на местните хора и променя начина на възприемане на района, в който живеят, но и поощрява *иновационните решения* и *конкурентното предимство* на дейностите за добавяне на стойност, а оттам и на самата територия.
3. Ниският праг за финансиране и това, че е *ориентирано към търсенето*, позволява на нови участници да се възползват от него и да се превърнат в активни сътрудници за местно развитие.
4. Местното партньорство е най-подходящият инструмент, съчетаващ широко участие „*отдолу нагоре*“ на местни жители с децентрализирана подкрепа „*отгоре надолу*“ и финансиране по регионални и национални програми.
5. Търсенето на връзки и взаимодействие между различни сектори, линии на дейности и тематични мрежи от участници е насърчило местните участници да възприемат *систематична гледна точка* за проблемите, потенциалните възможности и начините за решаването им.
6. Подбудата за иновации вероятно е по-маловажна по отношение на действителното иновационно съдържание на проектите, но по-значима като постоянен стимул за търсене на *новаторски*, невиджани досега и понякога дори *дръзки решения*.
7. Междутериториалното сътрудничество и работата в мрежа придават *европейско измерение* на местното развитие в селските райони от самото начало.

Относителната автономия и отговорната роля на местните партньорства при осъществяването на програмата и фактът, че стратегическите решения и подборът на проекти бяха оставени на местната инициативна група, представлява *безценен стимул* за индивидуално и организационно обучение.

Функционирането на „ЛИДЕР“, като хоризонтална програма по отношение трите оси на ПРСР допринася и за по успешно постигане на техните цели. „ЛИДЕР“ повиши осведомеността за концепцията за вериги с добавена стойност, особено що се касае до качеството и дребномащабните хранителни вериги в областта на земеделието и лесовъдство. По отношение на *околната среда и биоразнообразието* „ЛИДЕР“ действа успешно в и около защитени райони, и по отношение на защитени видове. „ЛИДЕР“ извърши значителен брой дейности за предоставяне на нови услуги за населението повишаващи *качеството на живот* и разнообразяващи икономиката в селските райони.

На хората в *неравностойно положение* се обръща специално внимание, реализирани са много проекти, целящи подобряване на положението на жените, младежите, новите жители и имиграционните общности. Осъществени са връзки с различни сектори на икономиката, какъвто е случаят със селския туризъм.

ЛИДЕР оказва силно положително влияние върху *социалния капитал* в селските райони. ЛИДЕР е отправен към местните хора, индивидуално и колективно, не само като потребители, но и като субекти и сътрудници. Той касае емоции и чувства и оценява личния опит, социалните връзки и истинската стойност на местата. ЛИДЕР приема селските райони като *„източници за отличителни черти“*. Местните участници преследват модел на развитие, който носи *специфичните черти* на собствените им селски райони и насърчават уникалността, която те могат да превърнат в конкурентно предимство. Прилагането на практика на принципа за партньорство и развитие „отдолу нагоре“ допринася местните партньори, да постигнат взаимно разбирателство, да намерят подходящ общ език, да осъзнаят това какво мислят съгражданите им и защо правят нещата по един или друг начин. „ЛИДЕР“ в комбинация с местното партньорство, осигурява могъщ и многостранен инструмент за местните общности в контекста на *децентрализирано управление*. Немислимо е хората да се събират и обсъждат стратегии за развитие и проекти, без да общуват емоционално. В процеса на работа по „ЛИДЕР“ хората опознават своите характери, сближават се и разширяват *неформалните контакти* помежду си.

За цялото си съществуване „ЛИДЕР“ никога не е била „значима“ програма в сравнение с други програми и инициативи, финансирани от ЕС. Въпреки това философията и методите на „ЛИДЕР“ оказват влияние върху значителен брой други политики и програми на равнище ЕС и държави-членки: оформянето на политиката в градските райони (общностна инициатива URBAN), в областта на развитието на човешкия ресурс (общностна инициатива EQUAL) и в безброй други европейски и национални схеми за подкрепа и финансиране

В настоящия програмен период (2007 – 2013г.) ЛИДЕР е интегриран в политиката за развитие на селските райони. Регламент (ЕС) No 1698/2005 го ситуира като хоризонтална 4-та ос на Програмата за развитие на селските райони на ЕС с основна цел: Изграждане на местен капацитет за създаване на заетост и диверсификация. Днес ЛИДЕР е задължителна част от националните и регионалните програми за развитие на селските райони, финансирани от ЕС. Без отделно програмиране той подпомага и допринася за постигане целите на 3-те останали приоритетни оси от ПРСР: подобряване конкурентноспособността на земеделския и горски сектор, подобряване на околната и селска среда и разнообразяване на икономиката и качество на живот.

3. Предпоставки за прилагане на ЛИДЕР в България

България е член на ЕС от 2007г. По силата на рег.1698/2005 задължителна част от ПРСР³ е прилагането на ЛИДЕР. В България има 20 преобладаващо селски области (ниво NUTS 3), 7 междинни области и само една преобладаващо градска област – столицата София. По тази схема преобладаващо селските и междинните райони покриват *98,8% от територията* на страната и *84,3% от население*. Националната дефиниция определя като селски райони общините (LAU 1), в които няма населено място с население над 30 000 души. Съгласно тази дефиниция *231 от общо 264 общини* в България са класифицирани като селски. Тези селски райони обхващат 81 % от територията и 42 % от населението. Селските райони в България не са само място, където голяма част от населението живее и

³ ПРСР – Програма за развитие на селските райони.

работи, а създават и значителна част от богатството на нацията. Разликата между нашата икономика и икономиките на държавите от ЕС-25 е впечатляваща, особено що се отнася до заетостта в селските райони, която в България почти 80 % от общия брой работни места са в тези райони, в сравнение с 16 % за останалата част на Европа. От този факт следва извода, че прилагането на „ЛИДЕР” ще е съпроводено с изключително висок социален ефект. През 2004г. преобладаващо селските и междинните райони в България генерират 70,3% от БВП, което е предпоставка за силен икономически ефект на „ЛИДЕР” както в регионален, така и в национален мащаб. Важна задача пред политиката за развитие на селските райони в България през периода 2007-2013 е *преструктурирането* на основния сектор. Вторият стълб от ОСП и в частност „ЛИДЕР” може да бъде *водец инструмент* за преструктуриране на селските ни райони. Около 40% от селските общини са малки по размер – с население под 10 000 души, като в тази група почти една трета от общините имат население под 5 000 души. *Териториалният подход* на ЛИДЕР дава възможност чрез МИГ за единно планиране и развитие на хомогенни райони населени от жители с общи традиции и ценности, споделени грижи и очаквания, но разположени върху територията две или повече общини на база *кохерентност* преодолявайки административните граници. Чрез МИГ общностите от две или повече малки общини нарушават достатъчна критична маса по отношение на човешки, финансови и икономически ресурси, необходима за качествено изпълнение на СМР.

Подхода ЛИДЕР е изключително подходящ за „*малките актьори*” в селските райони. Големите земеделски производители имат достатъчен административен капацитет и финансов ресурс, да получат финансиране по приоритетни оси 1;2 и 3 на ПРСР и те го реализират. За дребните селски стопани е изключително трудно и често невъзможно, да изминат цялата административна процедура за получаване на финансиране по ос 1;2 и 3 на ПРСР. Трудностите са свързани с липса на капацитет време и средства за документална подготовка, кандидатстване и управление на проекти. Сериозен проблем за *малките играчи* е трудният достъп до финансов ресурс както за ползване на консултантска помощ така и за авансиране на проектите. МИГ ще доведе суровата идея на бенефициента до готов проект и ще „*върви*” до бенефициента по целия цикъл на проекта.

Значимостта на „ЛИДЕР” за българските селски райони се откроява още по-ярко от направения в НСПРСР и ПРСР анализ на структурата на селското ни стопанство. През 2003г. в България са функционирали 665 500 земеделски стопанства . По-голямата част от тях (75%) обработват до 1 хектар, което съвкупно представлява по-малко от 7% от общата ИЗП . Същевременно, само 0,8% от стопанствата разполагат с ИЗП над 50 хектара, но те обработват по-голяма част от общата ИЗП -78% (Таблица 5).

Таблица 2 Разпределението на стопанствата по ИЗП

ИЗП	Земеделски стопанства		ИЗП	
	брой (хил.)	%	ха (хил.)	%
Без ИЗП	10,7	1,6	-	0,0
По-малко от 1 ha	501,7	75,4	192,6	6,6
1 ha до 5 ha	131,8	19,8	241,9	8,3
5 ha до 50 ha	16,1	2,4	191,1	6,6
50 ha или повече	5,1	0,8	2 278,9	78,5
Общо	665,5	100	2 904,5	100

Големият брой на изключително дребните стопанства води до малък среден размер на българските земеделски стопанства – 1,6 икономически единици и 4,4 хектара при 16 хектара за ЕС-25 . Делът на стопанствата под 1 икономическа единица е 76,4% през 2003г. Това са стопанства, чиято продукция е предимно за собствена консумация, които

обработват по-малко от 0,5 хектара ИЗП. Тези стопанства стопанисват само 9,5% от ИЗП, но отглеждат *61% от животните*. В стопанствата, произвеждащи за собствена консумация, работят *60,7% от заетите* в земеделието.

Стопанствата от 1 до 4 икономически единици са 139 000 броя, или около 21% от всички стопанства. Те имат среден размер от 1,8 хектара, отглеждат *27% от животните* и обработват 8,7% от общата ИЗП. Това са предимно полу-пазарни стопанства, които произвеждат главно за собствена консумация и само част от продукцията им се реализира на пазара. Полу-пазарните стопанства обхващат *26,9% от работната сила* в земеделието.

Така общо стопанствата, произвеждащи за собствена консумация, и полу-пазарните стопанства обхващат почти 90% от заетите и 42% от стандартната разлика в земеделския сектор в България. Настоящите тенденции на икономически растеж, нарастващите възможности за заетост и доходи в други отрасли създават стимули за напускане на земеделието от част от собствениците на полу-пазарни стопанства и не насърчават появата на нови стопанства от тази категория. Това ще доведе до спад в броя и значимостта на сектора с такива стопанства. Съществуват рискове, свързани с бързото разпадане на полу-пазарните и произвеждащите за собствена консумация стопанства:

- представляват значителен дял от заетостта в селските райони и бързото им намаляване може да доведе до нов отлив на ресурси и население от селските райони и до изоставяне на земята.

- техният модел на специализация се различава значително от този на по-големите стопанства и спада в производството може да не бъде компенсиран от по-големите предприятия.

Полу-пазарните стопанства могат да ползват СЕПП по първи стълб на ОСП но тези средства са крайно недостатъчни, за да им позволят да се развият. Единствената реална възможност за подпомагане на малките стопанства в национален мащаб е „ЛИДЕР”. „ЛИДЕР” не само може да осигури достъп до средства над 90% от стопанствата в българското земеделие но и да допринесе с тези средства, да се финансират най-подходящите дейности за всеки регион.

Голям процент от хората заети в малките пространства са относително изолирани и не участват активно в обществения живот. „ЛИДЕР” ще предостави решаването на проблемите им в собствените им ръце. Това ще повдигне тяхното самочувствие и ще провокира у тях по-активно гражданско поведение. Участвайки в разработването и прилагането на много-секторна СМР с интегрирани мерки за въздействие, местните общности ще добият по-пълна и комплексна представа за проблемите и възможностите на региона, което ще ги направи пълноценни участници в неговото развитие. Прилагането на ЛИДЕР ще бъде *катализатор* за развитието на гражданско общество в селските райони на България.

Преобладаващо селските и междинни райони се характеризират с много ниско ниво на икономическа активност на работната сила. През 2004г. по-малко от половината от хората на възраст над 15 години в преобладаващо селските райони са заети или активно търсят работа. Ниското ниво на икономическа активност на работната сила се обяснява със слабите възможности за намиране на работа в селските райони. Според наблюдението на работната сила през 2004г. общият брой на заетите в преобладаващо селските и междинни райони е 2 388 000 души. Нивото на заетост е много ниско – едва *42% от работната сила*. Сериозен проблем в селските райони е високото ниво на продължителната безработица. През 2004г. продължителната безработица в селските райони е 11,3% в сравнение с 3,6% в градските райони. Високата продължителна безработица се обяснява с липсата на възможности за работа в селските райони и с влошаващото се качество на работната сила.

Проучвания показват, че въпреки високата безработица, предприемачите срещат трудности при намирането на квалифицирана работна ръка. Високата безработица сред младите хора е допълнителен проблем, който води до миграцията на млади хора от селските райони към градските центрове и зад граница. Делът на живеещите в бедност млади хора е значително по-висок в селските райони. Това е свързано с по-ниското ниво на заплатите, по-високата безработица и частична заетост, с високия дял на хората, издържащи се от пенсии и социални помощи, както и с високата цена на социалните услуги. Последното проучване на Световната банка на бедността в България посочва, че нивото на бедността е *над четири пъти* по-високо в селата, а живеещите в селата домакинства съставляват *66%* от бедното население в страната.

Две от основните характеристики на ЛИДЕР могат да окажат ключов ефект в решаването на тези проблеми. Възможността за образование в духа на *характеристиката „новаторство“* може да помогне за решаване на проблема със образованието. ЛИДЕР дава възможност за инвестиране в образование както на самостоятелни земеделци така и на работодатели, работници и безработни. Големия потенциал на подхода се състои в това, че обучението може да е насочено както към групи, които имат съответната необходимост, така и по придобиване на компетентности и специалности на ниво и от вид от които региона има нужда. По този начин се решават интегрирано два проблема. Жителите на региона получават компетентности и професии които го правят конкурентноспособни на пазара на труда и местната икономика получава специалисти от каквито има нужда. Значим фактор по отношение търсенето на решения на проблеми от различно естество свързано, както с функционирането на МИГ така и със икономиката и начина на живот на територията му е възможността за работа в мрежи.

Новаторството ще даде възможност за получаване на ноу-хау от малките стопанства, които са със остаряла техника и технологии. То ще им позволи и да започнат да развиват дейности каквито не са развивали до момента.

Обмяната на опит при работата в мрежи и обучението (финансирани по „ЛИДЕР“) дават възможност за натрупване на ноу-хау в селските райони във срокове и обем, са непостижими по друг начин. Работата в мрежи е и форма на културен и цивилизационен обмен както в рамките на България така и в рамките на ЕС. Тя допринася за опознаване и по пълно сближаване на граждани на от различни страни на ЕС, което е една от главните цели на неговото създаване. Съществен елемент на „ЛИДЕР“ е акцента за равнопоставеност на половете и работа със младите хора. Този елемент е особено актуален за нашите селски райони където има сериозен процент деца, които не ходят на училище и младежи без професия.

Едни от големите богатства на България са богатите и разнообразни природна среда и културно историческо наследство. Тяхното валоризиране чрез инструменти на „ЛИДЕР“ ще даде възможност за развитие на неземеделски дейности в селските райони, намаляване на безработицата и повишаване качеството на живот. Не на последно място „ЛИДЕР“ ще допринесе за опазване на околната среда, биоразнообразието и културно-историческото наследство защото ще даде възможност за тях да се грижат местните хора.

Нормативния документ уреждащ функционирането му е наредба № 23 от 18 декември 2009 г. МЗХ. Старта на изпълнение на първите СМР се очаква около началото на юни 2011г. Вместо седем първите МИГ ще имат срок две години и половина за изпълнение на СМР. Това ще постави МИГ в позиция на *изостанали*, преди да са стартирали и вероятно ще повлияе негативно върху качеството на тяхната дейност. Одобрените МИГ могат да получат *авансово плащане* срещу представяне на банкова гаранция. Друг вариант за стартово финансиране на МИГ е банков заем. Като се има предвид, че МИГ са новоучредени ЮЛНЦ, които нямат история и не генерират печалба осигуряването на банкова, гаранция или заем ще е трудна задача. Дори да успеят да получат такива за много

МИГ ще е трудно, генерират средства за погасяване на лихвите и банковите такси. Наличието на гаранционен фонд или друг финансов инструмент по модела на ФЛАГ или инициативите ДЖЕРЕМИ, ДЖЕСИКА и ДЖАСПЪРС би се оказал изключително полезен за успешния старт на подхода „ЛИДЕР“ в България.

Съществува опасност да бъдат направени опити за промяна на духа на „ЛИДЕР“ поради неразбиране или преследване на частни цели. Регламент 1698/2005 година както и ПРСР не позволяват броят на членовете представляващи публични власти в управителния орган на МИГ да надхвърлят 49% от общия му състав. Съществуват примери в, които за член и председател на управителния съвет на МИГ е избран кмета на общината. Поради недобре развитото гражданско общество в България такъв модел би нарушил демократичността на съответния орган и деформирал баланса в публично-частното партньорство на МИГ.

Изводи

- ❖ Резултатите от 20 годишното прилагане на ЛИДЕР показват, че той е изключително подходящ за прилагане в селските райони на ЕС.
- ❖ ЛИДЕР действа с *хирургическа точност* при анализа на региона и разработването на СМР
- ❖ Многосекторният интегриран подход на ЛИДЕР води до балансирано развитие на региона със силно изразена *синергия* в резултата от интервенциите.
- ❖ ЛИДЕР е изключително подходящ за мащабите на селските райони в България.
- ❖ За над 90% от земеделските стопани в България ЛИДЕР е единствения инструмент ,чрез който те действително могат, да получат финансиране от ЕС, да участват в управлението на региона в който живеят, да развият и обменят ноу – хау, да си сътрудничат с други земеделци от страната и ЕС.
- ❖ При правилно прилагане ЛИДЕР има потенциала да се превърне в ключов инструмент за развитие на селските райони в България.

ЛИТЕРАТУРА:

Регламент 1698/2005

НСПРСР (2007-2013)

ПРСР (2007-2013)

НАРЕДБА № 14 от 3.04.2008 г. на МЗХ

НАРЕДБА № 23 ОТ 18 ДЕКЕМВРИ 2009 г. на МЗХ

ПОДХОДЪТ „ЛИДЕР”- основно ръководство;ЕК; ISBN 92-79-02039-0

ОСП- ОСНОВНО РЪКОВОДСТВО ; ЕК

„ЛИДЕР + магазин” 10.2008г.

„ЛИДЕР + магазин” 11.2008г.

<http://europa.bg/>

http://ec.europa.eu/agriculture/index_bg.htm

<http://www.e-fost.org/>

<http://www.europarl.europa.eu/>

<http://eur-lex.europa.eu/>

<http://www.sme.government.bg/>

ДОХОДИТЕ ОТ ТРУД И ПОЛИТИКАТА НА ДОХОДИТЕ ОТ ТРУД В РУМЪНИЯ – ТЕНДЕНЦИИ И ПРОМЯНА

Симеон Петров

Резюме:

Представени са състоянието на доходите от труд, тенденциите в тяхното развитие и е анализирана политиката на доходите от труд в Румъния в периода 2000-2008 година като изследване на специфичен случай. Проследяват се първоначалното състояние на доходите от труд, след което се разглеждат последователно влиянието на естествените фактори върху доходите от труд, показателите за макроикономически политики и конкретните политики на доходите от труд в Румъния.

Ключови думи: политика по доходите, заплати, заетост, безработица, промяна на доходите;

LABOR INCOME AND INCOME POLICY IN ROMANIA – TRENDS AND CHANGES

Simeon Petrov

Abstract

The state and trends of development of the labor income and the policy of labor income in Romania in the period 2000-2008 are presented and analyzed as a case study. The initial state of the labor income is examined, thereafter are explored successively the influence of natural factors on the labor income, the indicators of macroeconomic policies and specific policies of labor income in Romania.

Keywords: income policy, wages, employment, unemployment, changes in income;

1. Въведение

Настоящото изследване има за цел да представи състоянието на доходите от труд, тенденциите в тяхното развитие и анализ на политиката на доходите от труд в Румъния в периода 2000-2008 година. Изследването на Румъния като специфичен случай в помощ на анализите и изследванията на българската подходна политика е оправдано от факта, че независимо от редицата обективни различия, съществуващи в двете нови страни членки в ЕС, те твърде често се сблъскват с едни и същи предизвикателства и търсят сходни решения.

Изучаването на случаи (case study) е качествен изследователски метод, който „има изключително значение при формулирането на политически алтернативи¹”. Счита се, че „информацията, която се набира чрез изучаване на случаи, се отнася до политическите мерки и резултатите и ефектите от тях²”. Трябва да се направи изричната забележка, обаче, че механичното пренасяне на случаи от чужди политически практики крие сериозни

¹ Брайкова, Т. Публичните политики, УИ „Св. Кл. Охридски”, С.2004, с.176

² Брайкова, Т. Публичните политики, УИ „Св. Кл. Охридски”, С.2004, с.177

рискове за анализатори и практики, защото всяка конкретна среда реагира по специфичен начин на еднакви политически мерки. Освен това изследването на случаи като метод е подложено на критики поради неспособността си да осигури обобщаващи заключения³. Ето защо историята на използване на метода е белязана от периоди на интензивна употреба и такива на ограничено приложение⁴. Подчертано е, обаче, че проблемите на бедността, заетостта и безработицата са подходящи за такъв род изследвания⁵. Тъй като не може да се отрече, че изследването на случай като изследване на явление от действителността в неговия реален контекст, отговаря на трите основни положения в едно качествено изследване – описание, разбиране и обяснение,⁶ употребата му при изследването и анализа на публичните политики (public policy) като първоначален източник за формулиране на алтернативи и оценка е оправдано.

Задачата на настоящото изследване - да се идентифицират и анализират проблемите и прилаганите политики с обект трудовите доходи в Румъния, като голямата част от изследванията на специфичен случай, предполага основно вторичен анализ на данни. За изпълнението на тази задача се проследява първоначалното състояние на доходите от труд, след което са разгледани последователно влиянието на естествените фактори върху доходите от труд, показателите за макроикономически политики и конкретните политики на доходите от труд в Румъния. Използвани са източници на статистическа информация, политически и нормативни документи и доклади.

Изследваният период – 2000-2008 г. е избран поради няколко причини. На първо място – след 2000 г. се наблюдава икономическо стабилизиране в Румъния и начало на бавен ръст на основните макроикономически показатели и на показателите на пазара на труда. Освен това периодът съвпада с последните два пълни електорални цикъла в страната, позволявайки отчитането и на политическите нюанси на предприеманите мерки. Краят на периода е лимитиран не само от достъпността на статистическите данни, но и от желанието да се изведат мерките за развитие на пазара на труда и доходите от използваните през 2009 и 2010 г. антикризисни мерки. Все пак, където това е възможно и има значение за изследването, са посочени и по-актуални данни.

2. Тенденции в развитието и актуално състояние на доходите от труд в Румъния

Румъния се присъединява към ЕС на 1-ви януари 2007 г. след период на отчетлив икономически разстеж. Въпреки това, доходите от труд на румънските граждани остават далеч по-ниски от средните нива за ЕС. Когато става въпрос за доход от труд смятан за най-обхватен показател според методологията на Евростат и националните статистически институти е брутната средногодишна заплата⁷. По отношение на този показател трябва да се внесе изричната забележка, че касае пазарното разпределение на доходите. През целия изследван период доходите от труд нарастват чувствително в абсолютна стойност. Само в периода 2004-2007 г. брутната средногодишна заплата на работниците и служителите в Румъния нараства двойно – от 2414.2 евро за 2004 г. до 4828.4 евро за 2007 г. През 2008 г. тя достига около 5500 евро. През периода брутната средногодишна заплата средно за ЕС на 27-те варира между 28000 и 31000 евро. Така съотношението от 1 към 14 е намалено до

³ Yin, R. *Applications of case study research*. Beverly Hills, CA: Sage Publishing, 1993

⁴ Hamel, J., Dufour, S., Fortin, D. *Case study methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1993

⁵ Zonabend, F. The monograph in European ethnology. *Current Sociology*, Spring 1992, p. 49-60

⁶ Yin, R. K. (1984). *Case study research: Design and methods*. Newbury Park, CA: Sage, 1984, p.23

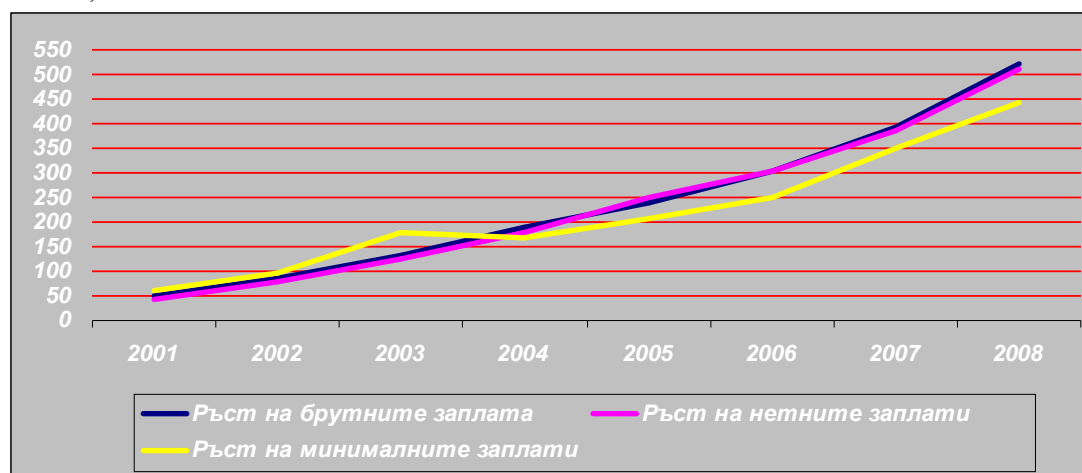
⁷ Брутната заплата е възнаграждението, което наетите лица по трудово или служебно правоотношение получават за положения от тях труд преди приспадането на задължителните и доброволните вноски за социално и здравно осигуряване и данъчните начисления за сметка на наетото лице. Средната брутна заплата се изчислява като начислените средства за работна заплата за отчетния период се разделят на средния списъчен брой на наетите, без лицата в отпуск по майчинство.

1 към 6 или повече от два пъти. Ускореният темп на нарастване на брутните заплати в Румъния видимо не може да бъде обяснен единствено чрез пазарни фактори и по-големия пазар на страната при съпоставката с другите страни от Централна и Източна Европа, с изключение на Полша. Именно затова той ще бъде анализиран и като резултат от конкретни политики.

Минималната заплата в Румъния също расте през целия изследван период. Съотношението между минималната заплата и средните доходи в Румъния за 2008 г. е около 1 към 2. От 62 евро на месец през 2002 г. тя достига 141.4 евро за 2008 г. и 149.16 евро за 2009. Като резултат от антикризисните мерки през 2010 г. минималната заплата е намалена на 141.63 евро⁸. Средни показатели за ЕС не могат да се посочат, тъй като не всички страни използват този механизъм. Състоянието, растежът и начинът на определяне на минималната работна заплата са част от политиката по доходите от труд и ще бъдат разгледани по-подробно при анализа на тази политика.

На Фиг. 1 се вижда, че минималната заплата в страната расте по-бързо от брутната и номиналната до 2003 г. През 2004 г. ръстът спрямо началото на изследвания период има почти равни стойности, а от 2005 г. брутните и номиналните заплати изпреварват нарастването на минималната. През целия период брутните и номиналните заплати нарастват със сходни темпове поради относителната стабилност в размера на данъците и осигуровките и семейните надбавки.

Фиг. 1 Ръст на брутните, номиналните и минималните заплати в Румъния в периода 2000-2008 г., 2000 г.=100%⁹



През периода 1996-2006 г. данъчната тежест върху доходите от труд в Румъния варира между 42.2 и 48.2. Най-високата стойност обаче е от 1999 г., а след 2001 г. се забелязва тенденция на намаление от 45.2 до 42.2 през 2006, за да достигне ниво от 41.8 за 2007 и 2008 г. Прави впечатление, че този показател е с почти два пункта по-висок от средния за ЕС, който в края на изследвания период е 40.1. В този смисъл е важно да се отбележи, че данъчната тежест в Румъния е висока за развиваща се икономика и това се вижда при съпоставката с другите нови членове на ЕС.

По данни на Румънския статистически институт след 2004 г. заплатите в общественния сектор нарастват с чувствително по-високи темпове от тези в частния сектор. Това е сериозна промяна спрямо началото на изследвания период, тъй като в годините от

⁸ EUROSTAT – Labour market, 05.2010,

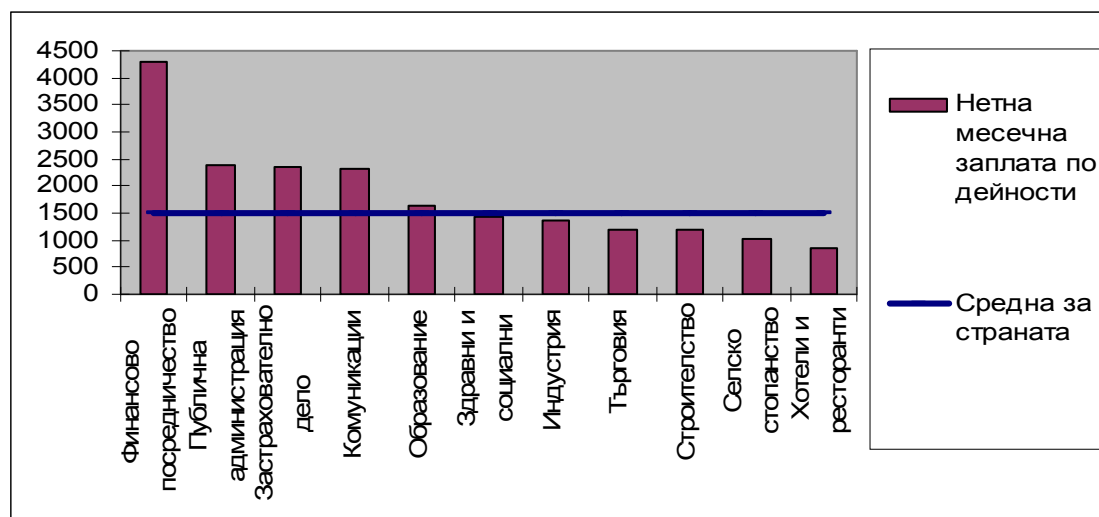
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables

⁹ Собствени изчисления по данни на National institute of statistics Romania – Gross and net average earning, 05.2010, <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/castiguri1938.en.do>

2000 до 2005 г. заплатите в бюджетната сфера съставляват сравнително постоянен процент (около 75%) от заплатите в частния сектор. Най-ниски са заплатите в бюджетния сектор спрямо частния през този период към 2000 г. - 71.8%, а най-високи през 2002 г. – 80.3%.

Нарастването на брутните работни заплати е бързо и сравнително пропорционално. Същевременно, това нарастване стимулира сериозна инфлация и след 2005 г. се отклонява от кривата на ръста на производителността. Средната заплата в Румъния бележи забележителен растеж във всяка от отделните икономически дейности. През целия изследван период тя е най-висока в областта на финансовото посредничество. На следващо място с близки показатели са средните заплати в публичната администрация и отбраната и тези в производството и разпространението на електроенергия. Най-ниски са заплатите при персонала на хотелите и ресторантите, както и тези в търговията, където средната месечната заплата през 2008 г. остава малко под 350 евро. През целия изследван период относителните разлики между месечното заплащане по отделните икономически дейности се запазват както в частния, така и в публичния сектор. Трябва да се отбележи, че съпоставката в процентното увеличение на месечните доходи за периода показва тенденция към “разтваряне на ножицата” в заплащането по отделните сектори.

Фиг.2 Нетна заплата по икономически дейности в края на 2008 г. в леи¹⁰



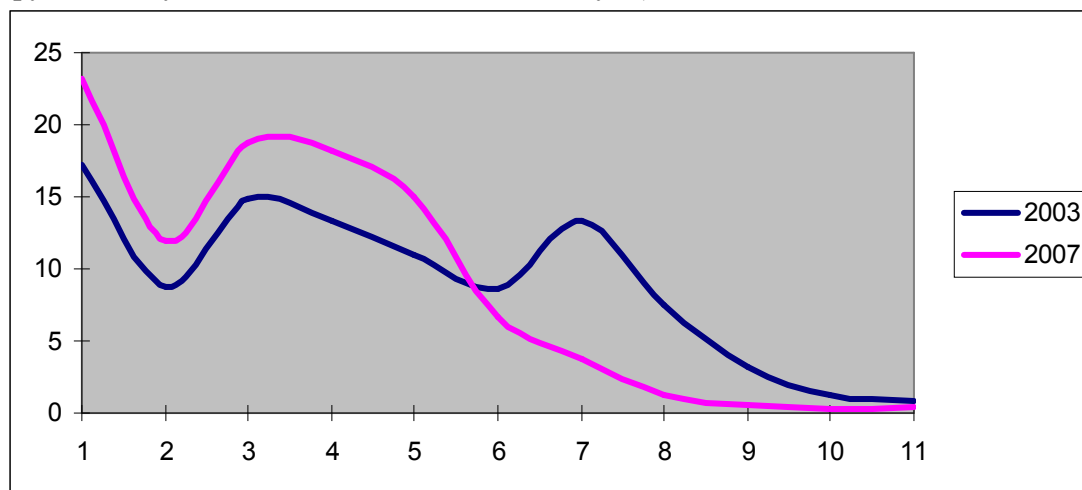
Спецификата на това разслоение, при което най-бързо се покачват заплатите във финансовия сектор и администрацията, а най-слаба е промяната при селското стопанство, строителството и търговията, показва, че освен от икономическата дейност заплатата в Румъния започва силно да се влияе и от квалификацията. Пряко отражение при структурата на заплатите вече дава и образователното ниво.

Последните данни на Националния статистически институт на Румъния показват динамиката при разпределението на заплатите. След като през 2003 г. в групата на най-ниския доход са били 17.2% от работниците и служителите (15.1% за мъжете и 19.8% за жените), през 2007 г. почти една четвърт от заетите получават ниски доходи (21.5% за мъжете и 25.2% за жените). За този петгодишен период се забелязва сериозно изместване в процентно отношение към увеличаване на групите с по-ниски доходи. Постепенната диференциация на работните заплати е предопределена както от динамичното развитие на румънската икономика, така и от факта, че през 1989 г. и първите години на прехода

¹⁰National institute of statistics Romania – Romania in figures, 05.2010, <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/romania%20in%20cifre.en.do>;

диференцирането на заплатите е било много ниско. Допълнителни затруднения за пазарната (естествената) диференциация на работните заплати са породени от факта, че бавното реструктуриране на някои сектори е породило нарастване на различията между работните заплати, което не е на основата на критерия производителност.

Фиг. 3 Разпределение на месечния доход по групи във възходящ ред (разпределението в 11 групи е на Румънския статистически институт¹¹)



Нивото на заплатите зависи пряко от разходите на работодателя. Разходите за труд на един отработен час показват тенденция на нарастване, с едно единствено изключение в изследвания период – през 2004 г. те са 1.60 евро, докато през 2003 г. показателят е по-висок 1.67. Въпреки това отклонение, разходите за един отработен час нарастват от 1.41 за 2001 г. до 3.78 през 2008 г., като най-голямо процентно нарастване е регистрирано за 2005

В последните десет години надниците и заплатите заемат между 73.50 и 66.56% от общите разходи за труд. В периода 2004-2007 г. те устойчиво са над 70% като последните регистрирани данни показват 73.49% за 2008 г.

Фиг.4 Структура на разходите за труд¹²

Разходи	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
---------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

¹¹ National institute of statistics Romania – Romania in figures, 05.2010, <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/romania%20in%20cifre.en.do>;

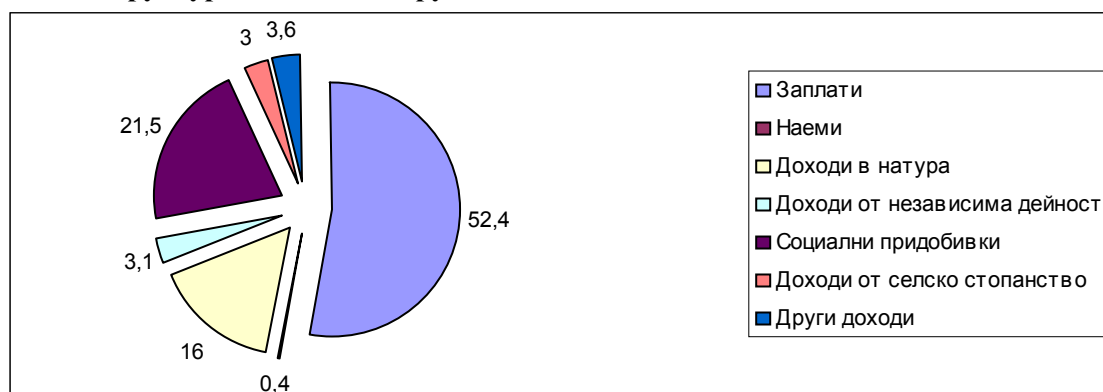
¹² EUROSTAT – Labour market, 05.2010 -

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables

% на заплатите от общите разходи за труд	66.71	68.40	69.02	72.60	74	73.50	72.05	73.49	73.49
% на осигуровки, платени от работодател от общите разходи за труд	29.88	26.84	25.84	24.80	23.10	24.97	26.12	24.93	24.93
% на други разходи от общите разходи за труд	3.42	4.76	3.13	2.60	2.90	1.53	1.83	1.58	1.58
Разходи за труд на час в евро	1.41	1.55	1.67	1.60	1.76	2.33	2.68	3.41	3.78
Данъчна и осигурителна тежест върху доходите	44.7	45.2	44.6	43.4	42.9	42.4	42.2	41.8	41.8

През 2005 г. 59.4% от паричния доход на румънските домакинства е съставен от брутните работни заплати. През 2008 г. този процент спада на 52.4. На следващо място са социалните придобивки, с 25.7% за 2005 г. и 21.5% за 2008 г. Обективно най- високо е нивото на социалните придобивки при пенсионерите – 48.4%, а най- ниско при служителите – под 6%. Паричните доходи имат най- висока стойност при служителите и при градското население. Най-нисък е този показател при занимаващите се със земеделие, животновъдство, лов и риболов.

Фиг. 5 Структура на дохода на румънските домакинства за 2008 г.¹³



В обобщение, въпросът за доходите от труд в Румъния изисква да се направи ретроспекция отвеждаща до началото на прехода. В периода 1989-1992 г. реалните работни заплати са намалели по-бавно в сравнение с другите централно и източноевропейски страни. През същия период производителността в Румъния е намалела драстично с около 60%. От 1993 г. производителността показва продължителен и ускорен растеж, но нивото на работните заплати показва застой между 1993 и 2003 г.¹⁴. Нещо повече, за целия период 1990-2000 г. спадът на реалните работни заплати е бил по-значителен (24.8%), отколкото спадът на БВП (15.6%). Тези тенденции показват, че до 2000 г. Румъния принадлежи към групата на страните от Централна и Източна Европа, в които работните заплати изостават спрямо растежа на БВП и спрямо растежа на производителността. Именно в този контекст трябва да се разглеждат тенденциите в развитието на доходите от труд в Румъния.

В продължение на няколко години повишаването на заплатите в Румъния и във всички икономики в преход е повлияно от ключова разпоредба в споразуменията,

¹³ National institute of statistics Romania – Romania in figures, 05.2010, <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/romania%20in%20cifre.en.do>;

¹⁴ Работната заплата в страните на ЕС и България, Фондация Фридрих Еберт и КТ Подкрепа, С.2005 с.56-60

сключени от правителствата с МВФ. За заплатите в държавния сектор се предполага, че не трябва да растат с повече от определен процент годишно. Процентът на растежа определя колко служители трябва да бъдат уволнени, за да се повишат заплатите в държавния сектор. Разпоредбата действа и като критерий за колективните договаряния между собствениците на компании и работниците в частния сектор. Основните проблеми се свеждат до страх от голям бюджетен дефицит и до необходимостта да се води борба с инфлацията и с неустойчивия външен дефицит. В периода след 2004 г. обаче настъпва промяна.

Фиг. 5 Ръст на заплатите и ръст на инфлацията в периода 2000-2008 г.¹⁵

Година	Ръст на брутните заплата	Ръст на нетните заплати	Ръст на минималните заплати	Ръст на инфлацията	Ръст на реалните заплати
2001	48,6	41,1	62,2	34,5	5
2002	87,3	77,1	97,1	64,8	7,6
2003	133,5	125,7	178,9	90	19,2
2004	188	179,9	166,7	112,6	31,2
2005	240,8	248,6	208,3	131,7	50,7
2006	303,5	304,7	251,2	146,9	63,9
2007	391,5	386,9	351,5	158,9	88,2
2008	520,1	511,7	442,9	179,2	114,8

В Румъния има характеристики на икономиката обясняващи динамиката в заплатите. Едната е делът на частния сектор във формирането на БВП, възлизаш на повече от две трети. Това, разбира се, намалява влиянието, което заплащането в държавния сектор има върху функционирането на целия пазар на труда. Втора характеристика е силната миграция. Според някои проучвания повече от два милиона румънци работят в чужбина, най-вече в страните членки на ЕС. Тази миграция обяснява защо безработицата е толкова ниска в Румъния, въпреки че реструктурирането на промишлеността оказва своето негативно влияние. В някои градове и области на Румъния безработица почти не съществува, а работодателите изпитват големи трудности да запълнят свободните работни места.

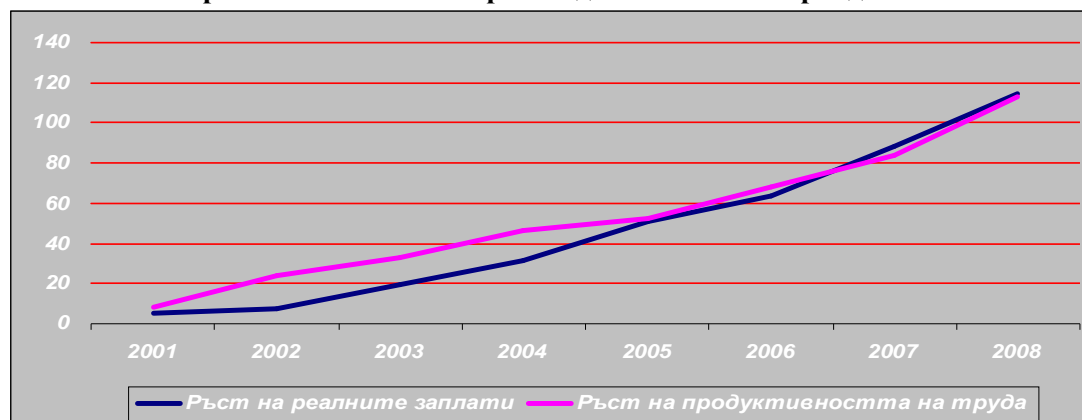
Същевременно, трябва да се отбележат и някои аспекти на текущото състояние на доходите от труд и наблюдаваните в горепосочените данни устойчиви тенденции. През 2007 г. реалният БВП на Румъния нараства с почти 6% и въпреки че БВП на глава от населението въз основа на покупателната способност е все още на ниво около 37% от това в еврозоната, Румъния показва най- впечатляващата скорост за стесняване на разликата в доходите с около 10 % от 2003 г. насам. Важно е обаче, че това върви ръка за ръка с редица макроикономически дисбаланси. Неслучайно се оказва, че измеренията на ръста на реалната работна заплата показват съществени различия с тези на номиналната.

Фискалната политика и политиката по доходите създават изключително големи трудности на Националната банка на Румъния в борбата ѝ с инфлацията. Неслучайно най-висок растеж на доходите се забелязва в края на електоралните цикли и се предопределя най-вече от извънредни увеличения на заплатите в публичния сектор. Значително повишение в публичния сектор е залегнало и в бюджета за 2008 г., поради което Румъния получи поредните си предупреждения по отношение на политиката по доходите от мисията на Международния валутен фонд. Още повече, че след 2005 г. ръстът на брутните доходите от труд в Румъния надвишава ръста на производителността. Това

¹⁵ Собствени изчисления по данни на National institute of statistics Romania – Gross and net average earning, 05.2010, <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/castiguri1938.en.do>

обаче, не е ясно изразено, ако покачването на производителността на труда се сравни с това на реалните заплати.

Фиг. 6 Ръст на реалните заплати и производителността в периода 2000-2008 г.¹⁶



До колко икономическата и социалната политика на румънското правителство създават макроикономически дисбаланси и в каква степен пък макроикономическото развитие предопределя нивото на доходите ще бъде разгледано в следващата глава.

3. Влияние на естествените фактори и макроикономическата политика върху доходите от труд

Процесите на пазара на труда и доходите от труд са силно повлияни от демографските показатели. Със своето население от 21 528 627 души Румъния е втората по големина от новоприсъединилите се държави от Централна и Източна Европа. Въпреки това, от 1997 г. населението на страната е намаляло с повече от 1 милион души. 2008 г. обаче може би е повратна по отношение на миграционните вълни за Румъния, тъй като за първи път след 1989 г. страната привлича имигранти. Последното официално преброяване е от 2002 г.¹⁷ Възрастовата група 0-14 години намалява в целия ЕС. В Румъния нивото е близко до средното за цяла Европа, като е спаднало от 18.8% през 2000 г. до 15.4% през 2007 г.

В осемте региона за планиране по NUTS II броят на населението е сравнително равномерно разпределен, но не така стоят нещата с гъстотата на населението. Данните за 2008 г. показват, че тя варира от 60 души на кв.км в Южния район до над 103.3 в Североизточния район. Обективно висока е гъстотата на населението в район Букурещ – почти 1300 души на кв.км, заради концентрацията на икономическите дейности в румънската столица.

От не по-малко значение за развитието и качеството на работната сила са образователните показатели. Относителният дял на населението в Румъния с поне средно образование във възрастовата група 20-24 години е малко по-нисък от средноевропейските показатели. През 2007 г. за Румъния делът възлиза на 77.4% срещу 78.1 средно за ЕС. Този показател се повишава плавно в страната от 2003 г., когато е възлизал на 75%. Малко по-ускорено повишение на дела на завършилите поне средно образование се забелязва в горната възрастова група между 25 и 64 години. Това нарастване обективно се дължи на смяната на поколенията. В Румъния за 2007 г. завършилите средно образование са 75%, а средно за ЕС 70.8%.

¹⁶ National institute of statistics Romania – Statistical yearbook 2008, 05.2010, <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/anuarstatistic2008.en.do>

¹⁷Vasite, V. Demographic changes and labour market in Romania, PIE Discussion Paper, 2004, p.3

Румъния и България имат най-нисък процент от населението във възрастовата група от 25 до 64 години обхванати от формите за учене през целия живот – по 1.3% за 2006 и 2007 г. Едновременно с това, в Румъния има устойчиво висок процент на преждевременно напускащи училище на възраст 18-24 години, които не продължават по-нататъшното си образование. За 2006 и 2007 г. преждевременно напусналите са около 19%, а за предходните години над 20%.

Освен на демографските и образователните показатели трябва да се обърне сериозно внимание и на макроикономическите. БВП по текущи пазарни цени отбелязва устойчива възходяща тенденция за целия ЕС. Данните за развиващите се с бързи темпове икономики на страните от Централна и Източна Европа показват изключително бърз растеж, а Румъния е страната с едни от най- високите темпове от 2000 г., като от 2001 г. процентната промяна спрямо предходната година за Румъния е значително по-висока от средноевропейската. Между 2004 и 2007 г. темпът на растеж на БВП спрямо предходната година показва неустойчивост. От 8.5% за 2004 г. той пада повече от два пъти на 4.2.% за 2005 г. Подобна е ситуацията и при следващите три години – 7.9% за 2006, 6% за 2007 и 6.2 за 2008 г.

Фиг.7 Показатели за БВП в периода 2000-2008 г.¹⁸

Показатели за БВП	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
БВП на глава от населението	25.9	27.6	29.4	31.4	34.1	35.4	38.8	40.7	42
Темп на растеж на БВП	2.1	5.7	5.1	5.2	8.5	4.2	7.9	6	6.2
Темп на растеж на реалния БВП на глава от населението	2.3	5.9	8.1	5.5	8.8	4.4	8.1	6.4	6.5

Интерес представлява секторният анализ на брутната добавена стойност. За периода между 2000 и 2006 г. съотношенията между различните сектори в голяма степен се запазват. Най-голям дял от брутната добавена стойност се заема от преработващата промишленост, като добавената стойност е 6 433.1 млн. евро за 2000 г. и 9 129.7 млн. евро за 2005 г., когато е регистриран съществен ръст спрямо 2004 г. (7813.6 млн. евро). Най-забележителното нарастване на брутната добавена стойност е при търговията и отдаването под наем на недвижимо имущество, където за изследвания период брутната добавена стойност се покачва от 833.5 млн. евро до 3 024.2 млн. евро.

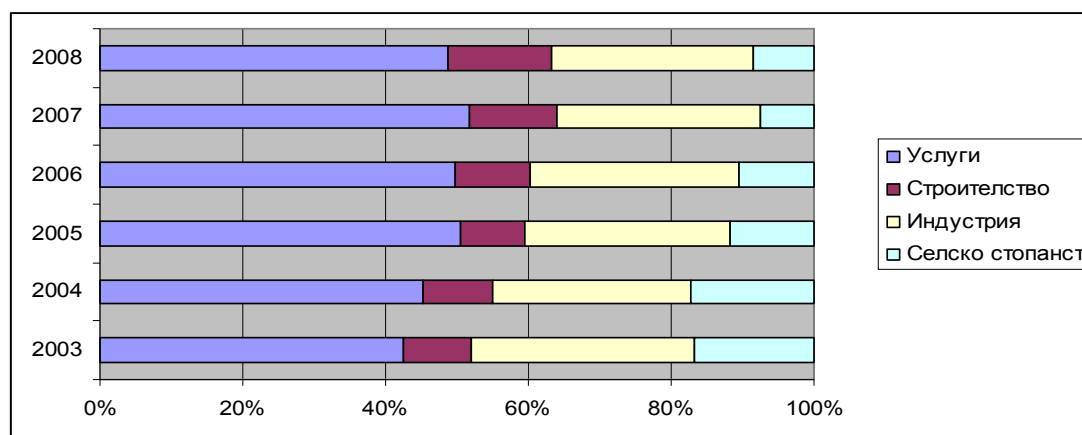
Фиг. 8 Брутна добавена стойност по сектори за периода 2003-2008 г., общата БДС=100%¹⁹

¹⁸ EUROSTAT – National Accounts, 05.2010,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/main_tables

¹⁹ National institute of statistics Romania – Romania in figures, 05.2010,

<http://www.insse.ro/cms/rw/pages/romania%20in%20cifre.en.do>;



Една от най-неблагоприятните тенденции, засягаща всички макроикономически показатели, е поддържането на високо ниво на инфлация. До 2006 г. Румъния има в пъти по-голяма инфлация от всички настоящи държави членки на ЕС, като през 2000 и 2001 г. инфлацията в страната е над 45%. От 2002 г. се забелязва чувствително намаление на този показател, за да се достигне ниво от 9.1% за 2006 г. и под 7% за 2007 г. – годината, през която Румъния има по-ниска инфлация дори от България. Разбира се, високите нива на инфлацията са повлияни и от бързото увеличение на хранителните продукти и енергийните цени. В румънския случай обаче, инфлацията е свързана с процесите на трудовия пазар, защото през някои от изследваните години растежът на заплатите, както в частния, така и с пълна сила в публичния сектор, надвишава ръста на производителността. Това дава изключително сериозен тласък на инфлацията. В годините след 2000 г. румънското правителство и Румънската централна банка търпят изключително големи забележки от мисията на Международния валутен фонд заради слабите резултати при стабилизационната политика и контрола върху инфлацията. Така след 2004 г. Румъния достига ценови равнища на крайно потребление характерни за централноевропейските страни.

Специално внимание по отношение на цялостното макроикономическо развитие изисква да се обърне на регионалните различия. В абсолютно изражение по водещи показатели амплитудата на различията се е увеличила. Въпреки това е факт, че дори и най-слабо развития регион – Североизточният, показва подобрене по всички показатели. Логично, регионът съставен около столицата Букурещ консолидира водещата си позиция и се счита за определящ голяма част от румънската икономика. Още няколко региона – Западният, Северозападният и Централният, показват забележителен икономически растеж. Едно национално представително проучване от края на 2007 г. показва значителна готовност за вътрешна мобилност на населението с по-високо образование към тези региони²⁰. Това се дължи на относителните предимства, които имат тези региони, определени от разположението им спрямо столицата, добрата транспортна инфраструктура и не на последно място на традиционните връзки с фирми от Централна и Западна Европа (най-вече Италия, Унгария, Австрия и Германия).

Фиг.9 Регионални показатели за 2008 г.²¹

Регионално развитие	Население в хил.	% безработица	БВП на глава от населението	Регионална заетост (15-64г.)	% от брутна заплата за страната
---------------------	------------------	---------------	-----------------------------	------------------------------	---------------------------------

²⁰ Pirciog, S. Employment opportunities as a driving force for internal and external migration, 05.2010, <http://www.asecu.gr/files/RomaniaProceedings/48.pdf>

²¹ National institute of statistics Romania – Statistical yearbook 2008, 05.2010, <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/anuarstatistic2008.en.do>

			(ЕС27=100)		
Северозападен	2729,2	5,9	33,7	57,1	89
Централен	2529,3	9	36	55,9	90
Североизточен	3731,4	5,9	24,2	60	85
Югоизточен	2839	9	30,9	56,3	93
Южен	3313,1	9,4	29,1	59,6	94
Букурещ	2223,9	4,8	74,8	62,8	140
Югозападен	2293,8	7,1	28,1	60	98
Западен	1927,9	6,4	39,8	58,6	95

През изследвания период румънските правителства са силно критикувани по отношение на макроикономическото регулиране и справянето със сериозните макроикономически дисбаланси. И през 2007 г. фискалната политика на Румъния е силно проциклична като инструмент на макроикономическата политика се използва бюджетния дефицит, като за 2007 г. той възлиза на 2.5% от БВП или повишение с 0.3 пункта спрямо предходната 2006 г. Това е най-големият фискален дефицит на Румъния от 2001 г. и е признак за това, че фискалната политика на страната е с твърде краткосрочна насоченост, което е отбелязано като критика от мисията на Международния валутен фонд, чиито експерти обвиняват страната в слабо бюджетно планиране. Освен това, това ниво на дефицит и нестабилността на курса на румънската лея са потенциална пречка за бързото приемане на еврото.

4. Показатели на пазара на труда

В Румъния се забелязва динамика през изследвания период по отношение на наетите на пазара на труда в различните сектори. Чувствително намаление на наетите има при добивната промишленост с почти една трета. Намаление в дела на наетите се забелязва и в най-големия сектор, този на преработващата индустрия, за сметка на увеличени дял от населението ангажирано с хотелския и ресторантьорския бизнес, както и търговията с недвижими имоти. Устойчивост на броя на наетите се забелязва по отношение на транспорта и комуникациите, както и по отношение на търговията на едро и дребно. Най-притеснителният показател в това отношение обаче си остава значителния дял от населението заето в селското стопанство. Устойчиво 20-25% от заетите са наети в бюджетната сфера.

Коефициентът на заетост в Румъния през 2008 г. е 58.8. През периода от 2002 до 2007 г. коефициентът на заетост запазва устойчиви измерения, между 57 и 59, като за 2006 и 2007 г. коефициентът е 58.8. От заетото население в ЕС за 2008 г. близо 18% са ангажирани на непълно работно време. Показателят за Румъния е почти два пъти по-нисък – 9.9%. Сериозната разлика идва от процента на заетост на жените на непълно работно време²² – 31.2% за ЕС, при 10.4% за Румъния. Характеристиката на румънското трудово законодателство и специфичното развитие на това законодателство в годините след 1989 г. водят до факта, че Румъния има най-ниския процент в ЕС на работници с договор с ограничена продължителност – 1.6. Този показател е приблизително девет пъти под средноевропейския (14.5%).

²² Momete, D. The analysis of the employment inequality by gender in Romania, Fascicle of Management and Technological Engineering, Volume VII (XVII), 2008

Фиг. 10 Показатели на заетостта 2000-2008 г.²³

Заетост	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Заетост	62.4	57.6	57.6	57.7	57.6	58.8	58.8	59	58.6
Мъже	67.8	63.6	63.8	63.4	63.7	64.6	64.8	65.7	65.2
Жени	57.1	51.8	51.5	52.1	51.5	53	52.8	52.2	52
% от заетостта на наетите на непълно раб. време	16.6	11.8	11.5	10.6	10.2	9.7	9.7	9.9	9.8
Мъже	14.9	10.9	10.9	10.2	10	9.5	9.2	9.1	9.1
Жени	18.4	13	12.2	11.2	10.5	9.8	10.4	10.8	10.6
% от заетостта на наетите с ограничена продължителност	3	1	2	2.5	2.4	1.8	1.6	1	1
Заети с втора работа на хиляда души	541.8	416.5	381.5	312.8	286.3	254.6	343.7	295.1	277.2
Заетост 25-64г. с основно образование	51.7	43.8	43.8	40.3	39.6	39.6	40.3	41	42
Заетост 25-64г. със средно образование	67.7	64.3	65.1	66.2	63.8	64.9	63.9	63.5	62.2
Заетост 25-64г. с висше образование	82.6	82	81.5	85.2	84	86.1	85.8	85.7	84.1

Безработицата в Румъния е на ниски нива, по-ниски дори от средното за ЕС през целия изследван период. За 2007 г. при среден процент безработица за 27-те страни членки от 7.1, безработицата в Румъния е 6.4%. Причините за това са комплексни. Може би най-важната от тях е, че дори в годините на реструктуриране на икономиката и на сериозна икономическа стагнация през 90-те Румъния е една от малкото страни в Централна и Източна Европа запазили ниско ниво на безработица. Друга обективна причина, разбира се, са миграционните процеси засегнали страната. Ниският процент обща безработица в Румъния се дължи до голяма степен и на ниското ниво безработица сред румънските жени от едва 5.4 пункта за 2007 г. Важно е да се отбележи, че Румъния е сред малкото държави членки от целия ЕС, които имат по-ниска безработица сред жените, отколкото сред мъжете. Това се дължи на спецификата във включването на румънското женско население в пазара на труда.

Фиг. 11 Показатели на безработица 2000-2008 г.²⁴

²³ EUROSTAT – Labour market, 05.2010,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables

²⁴ EUROSTAT – Labour market, 05.2010 -

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables

Безработица	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
% безработица	6.8	8.6	7	8.1	7.2	7.3	6.4	5.8	6.9
Мъже	7.3	9.2	7.6	9.1	7.9	8.2	7.2	6.7	7.7
Жени	6.1	7.9	6.4	6.9	6.4	6.1	5.4	4.7	5.8
% безработни под 25 години	18.6	23.2	19.6	21.9	20.2	21.4	20.1	18.6	20.8
% дългосрочна безработица	3.4	4.6	4.3	4.8	4	4.2	3.2	2.4	2.2
Мъже	3.6	4.8	4.6	5.5	4.6	4.7	3.6	2.9	2.5
Жени	3.1	4.4	4.1	3.7	3.4	3.6	2.7	1.8	1.8
% безработни с основно образование (25-64г.)	4	5	5.3	7.2	6.3	6.9	6.6	6.5	7
% безработни със средно образование (25-64г.)	6.8	8	6.5	6.4	6.4	6.4	5.5	4.8	5.8
% безработни с висше образование (25-64г.)	3.4	3.4	2.8	2.6	3.1	2.9	2.2	1.9	3.2

Своеобразният разрез на безработицата по образователно ниво за най-активното население, това между 25 и 64 години, отново представя благоприятни за Румъния данни. Така например, безработицата в Румъния е доста ниска – 6.6% дори за населението притежаващо основно образование. Още по-оптимистично изглежда нивото на безработицата сред населението със средно и висше образование, съответно 5.5 и 2.2% по данните на Евростат за 2007 г. И трите показателя са чувствително по-ниски от средните за 27-те страни от ЕС.

5. Политики на пазара на труда

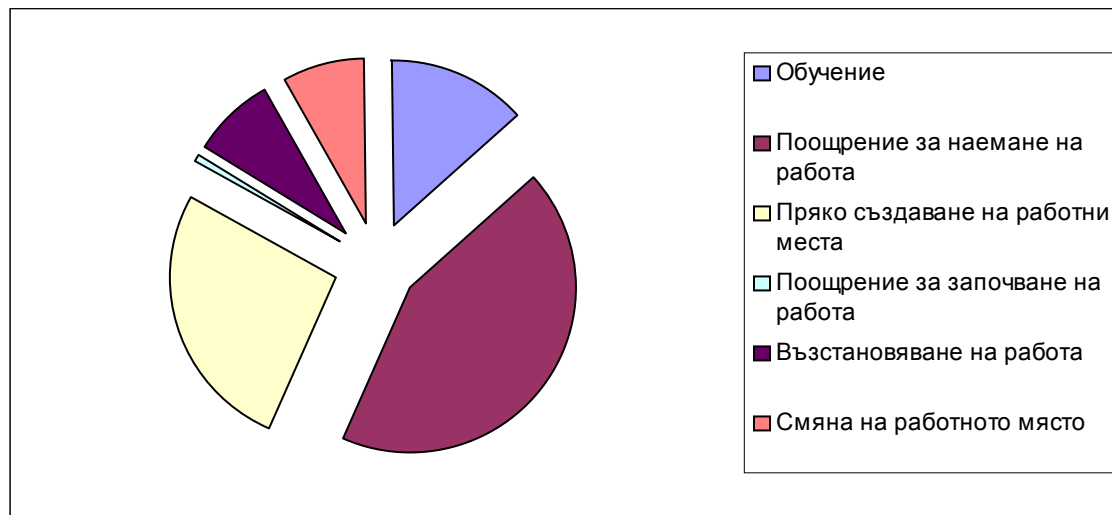
Преди да се разгледа политиката на доходите от труд в Румъния, трябва да се обърне внимание на цялостната политика на румънските институции на пазара на труда. Тази политика включва няколко области. На първо място е трудовото законодателство или всички политики, които уреждат заетостта на гражданите, продължителност на работното време, годишен отпуск, наредбите отнасящи се до трудовата заетост, уволненията, безопасните условия на труд, насърчаване на ученето през целия живот и др. От съществено значение за настоящия доклад са активните политики на пазара на труда, касаещи създаването на работни места, кариерното развитие, професионалното обучение, субсидиите за трудова заетост, насърчаването на частната инициатива. Внимание трябва да се обърне и на пасивните политики и компенсацията на тези, които принудително са станали безработни.

Цялостната отговорност и координация за политиките на пазара на труда е на Министерството на труда, социалната солидарност и семейството. Основните проблеми на пазара на труда са значителният дял от населението заето в селското стопанство, високото ниво на дългосрочна безработица и безработица сред младите хора, недостатъчните финансови средства и данъчни облекчения, които стимулират нерекъснатото професионално обучение.

Най-ясно активните интервенции на румънските институции на пазара на труда могат да се проследят по направените публични разходи за политики на пазара на труда. През 2006 г. Румъния отделя 0.425% от БВП за публични разходи за политики на пазара на труда. Този процент непрекъснато спада от 2003 г., когато е 0.69%. Същевременно, съпоставката със средноевропейското ниво показва чувствителна разлика. В ЕС за активни политики на пазара на труда се отделят около 2% от БВП. Когато публичните разходи за политики на пазара на труда се разбият по конкретни мерки, се вижда, че Румъния отделя най-много средства за поощрение за наемане на работа, както и за пряко създаване на работни места – съответно 52.7 млн. евро и 33.2 млн. евро. Същевременно, на ниво ЕС

най-много средства се отделят за обучение, а в Румъния по тази мярка за 2006 г. са отделени едва 17 млн. евро. Показателен е и фактът, че за поощрение за започване на нова работа са отделени едва 800 000 евро.

Фиг. 12 Структура на публичните разходи на пазара на труда за 2008 г.²⁵



От 1-ви януари 2006 г. пък е въведено диференцирано обезщетение за безработните в зависимост от продължителността на вноските и приноса към бюджета на социалното осигуряване за безработица. Водещо при определяне на обезщетението е нивото на средната брутна работна заплата за последните 12 месеца на дейност. По този начин са поставени основите на справедлива система за застраховка на риска от загуба на работа и размерът на надбавката за безработица вече е месечна сума, която е диференцирана според нивото и дължината на облагане. Въпреки тези промени в пасивните мерки на пазара на труда, разходите за тях продължават да са водещи, но трябва да се отчете, че промените свързани с намаляването на срока и броя на безработните водят до намаляването на публичните разходи за тази мярка. С приемането на Закон №76 от 2002 г. се променя философията на политиката по заетост, като се отива в посока на по-добри баланси между активни и пасиви политики. През 2006 и 2007 г. общият брой на получаващите обезщетение за безработица на месец намалява плавно, но пропорционалното разделение по образование и пол остава постоянно. В заключение може да се твърди, че намаляването на срока и размера на обезщетенията за безработица и увеличаването на стимулите за повторна заетост преди правния срок на обезщетенията за безработица да е изтекъл, са реални стъпки към подобряване на картината на трудовия пазар.

6. Политика на доходите от труд в Румъния

Освен от чисто икономическите механизми и от макроикономическите регулации, определящи търсенето и предлагането на пазара на труда и количеството и качеството на труда, от институциите и прилаганите от тях на пазара на труда политики, равнището на трудовите доходи зависи съществено и от конкретните политики на доходите от труд. Трудовите регулации се прилагат чрез нормативните актове, чрез процеса на социално договаряне на различни нива. Важно значение има и политиката на доходите в бюджетната сфера, както и разглеждането на данъчната и осигурителната система като инструмент на политиката по трудовите доходи.

²⁵ National institute of statistics Romania – Romania in figures, 05.2010, <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/romania%20in%20cifre.en.do>;

6.1. Характеристика и обхват на преките инструменти

Както в повечето страни от Централна и Източна Европа, така и в Румъния Кодекса на труда е основната нормативна рамка в отношенията между работодателя и работниците и по-конкретно при регулиране на доходите от труд. В Кодекса на труда на Румъния се предвижда и гарантирането на национално ниво на минималното заплащане за положен труд, под формата на минимална разботна заплата. Въвеждат се и задължителни форми да допълнителни възнаграждения при настъпването на определени събития.

Най-важно значение има гарантирането на минималните доходи. Конкретният размер на минималната работна заплата се определя от румънското правителство ежегодно и влиза в сила от 1-ви януари на следващата година. Нормативният акт в Румъния, за разлика от някои други държави в ЕС, покрива всички служители, независимо от тяхната възраст. Системата за определяне и актуализиране на минималната работна заплата включва първоначална задължителна консултация със социалните партньори и последващо крайно решение на румънското правителство. Една клауза на румънския Кодекс на труда позовава едностранното правителствено решение при работещите в бюджетната сфера, при позоваване на държавни бюджетни ограничения. От 2002 г. минималната работна заплата в Румъния е нарастнала повече от два пъти, но има застой в нейното нарастване между 2003 и 2005 г. Минималната работна заплата е съответно 2002 г. – 62 евро, 2003 г. – 73, 2004 – 69, 2005 – 72, 2006 – 90.2, 2007 – 114.3 и 2008 – 141.4 евро²⁶.

В сравнителен европейски контекст Румъния е в една група с Литва, Люксембург и Латвия по отношение на процента от работниците и служителите печелещи минимална работна заплата (между 8 и 12%). Едновременно с това, Румъния може да бъде поставена в една група с Естония, Латвия, Полша и Словакия – страни, в които минималната месечна работна заплата е по-малко от 35% от средните месечни брутни доходи. Това е най-ниското ниво в целия ЕС (като се отчита факта, че в седем държави членки на ЕС не се използва като инструмент гарантирането на минималните доходи от труд).

6.2 Социално договаряне по въпросите, касаещи доходите от труд

Нормативно залегнало, както по отношение на минималната работна заплата, така и във връзка с цялостното трудово законодателство и предприеманите политики по дохода, е социалното договаряне. В Румъния то се извършва на няколко нива. Законодателната структура и институциите на социалния диалог в Румъния са постепенно създадени на национално, секторно и териториално ниво. В процеса на социални реформи в голяма степен социалните партньори са директно включени. В Румъния социалният диалог е реализиран чрез независими, специално създадени институции и чрез множество консултативни съвети, създадени на секторно и регионално ниво.

Тристранният социален диалог се осъществява най-вече от Икономическия и социален съвет, който е създаден като консултативна структура на правителството и парламента през 1997 г. Съставен е от по девет представители на правителството, конфедерацията на профсъюзите и работодателите. Има съвещателно мнение по всички законодателни актове и това е уредено в Закон №109 от 1997 г. Специален закон - №314 от 2001 г., урежда секторния социален диалог и създава комитети във всички министерства²⁷. В административните окръзи също са създадени комитети. Социални споразумения на национално ниво се сключват през всяка година от изседвания период, освен през 2003 г.

²⁶ EUROSTAT – Labour market, 05.2010,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables

²⁷ Ghebre, G. Social dialogue in Romania: from a forgotten tradition to a renewed practice, South-East Europe Review 3/2005, p. 41 – 61

В тези споразумения са засегнати промените в законодателството и използваните инструменти. На базата на социалните споразумения през 2006 и 2007 г. са предприети съществени изменения в Кодекса на труда²⁸. Политиката на доходите в частните компании се определя от работодателите. Не съществува модел на политика на доходите на национално ниво в това отношение и никой от съществуващите закони не регламентира тази област.

Ключовото значение на синдикатите продължава, въпреки че с всяка година се забелязва тенденция към намаляване на синдикалното членство. Това е предопределено и от факта, че не съществуват други форми за представяне на работниците на ниво предприятие освен синдикалните организации. Такива форми биха могли да бъдат работнически съвети, комитети в предприятията или синдикални делегации. След като още през 1990-1991 г. е преустановен синдикалният монопол на Общия съюз на синдикатите в Румъния и се стига до сериозно синдикално раздробяване, се сформира синдикализация на отраслово ниво. Най-мощен е синдикалният натиск в държавния сектор и в компаниите с преобладаващо държавно участие.

Същевременно, организациите на работодателите се считат за най-слабата част от тристранния диалог. Има ясен недостиг на капацитет при работодателските организации, който е задълбочен от сериозното раздробяване. Ролята на работодателите е ясно изразена в двустранния диалог, който включва преговорите и сключването на колективни трудови договори на национално, секторно ниво и икономически единици (с над 21 служителя). Това е уредено в Закон №130 от 1996 г. и Закон №168 от 1999 г. Важно значение има националният колективен трудов договор, защото в него се определят основните критерии за формиране на работната заплата и националната минимална работна заплата.

В заключение може да се обобщи, че основният механизъм за защита на най-ниско платения труд в Румъния е определянето на минималната работна заплата. Регулирането на заплащането на отраслов и териториален принцип е обект изцяло на двустранен диалог, въпреки сериозните правителствени опити за регулиране на заплащането в някои отрасли.

6.3 Регулиране на трудовите доходи чрез данъчната и осигурителната система

Важен инструмент на политиката по трудовите доходи е данъчната и осигурителната система. Основната мярка, предприета от румънското правителство по отношение на данъчната и осигурителната система, е създаването и поддържането на плосък данък от 2005 г. До 2004 г. доходното облагане е прогресивно, с диференцирани ставки по отношение на данък общ доход за физическите лица. Процентът на облагане варира от 18 до 40% за групата с най-високи годишни доходи. След като през 2004 г. румънското правителство получава от Международния валутен фонд оценка за данъчната система като “устойчива и несъздаваща макроикономически дисбаланси, в средносрочен и дългосрочен план”, то решава да въведе плосък данък. Основната цел, която се посочва, е намаляването на недеklarираната от работниците дейност. Още на следващата година обаче МВФ настоява за преосмисляне на плоския данък и единната ставка от 16%, защото данъчните приходи събрани от държавния бюджет намаляват в резултат на плоския данък и това води до увеличаване на бюджетния дефицит и силен инфлационен натиск. Румънското правителство обаче поддържа предприетата политика заради постоянното безпокойство от намаляването на цената на труда. Фактите обаче показват, че високото ниво на вноските за социално-осигурителните системи все още е пречка за създаване на нови работни места. В периода до 2007 г. се наблюдава бавно намаляване на социално-осигурителните вноски.

²⁸ Pauna, B. Labour Market Dynamics and Characteristics in Bulgaria and Romania, Global Development Network Southeast Europe, 2008, p.23

По-голямо намаляване на процента вноса се предвижда в периода 2007-2009 г. Същевременно, румънското правителство, чрез задържане на сериозна осигурителна тежест за работодателите, се стреми да осигури по-голям брутен доход. Може да се заяви, че чрез намаление на данъчната и осигурителната тежест по доходите, румънското правителство се стреми да стимулира икономическата активност и въпреки препоръките на Международния валутен фонд да увеличава размера на разполагаемите доходи.

6.4 Доходи в бюджетната сфера

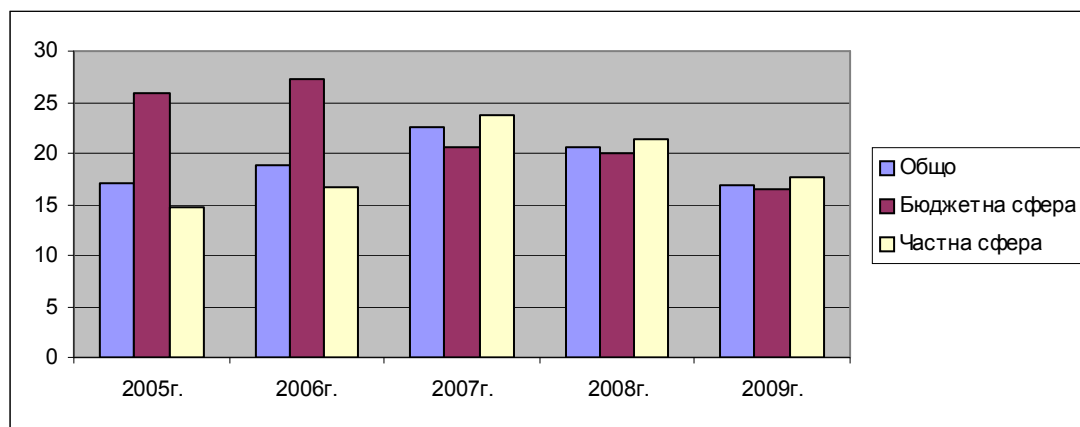
Публичните институции имат възможност да влияят на политиката по доходите и чрез регулирането на доходите в бюджетната сфера. В края на изследвания период заетите в бюджетната сфера в Румъния варират между 20 и 25% от общия брой заети. Най-голямата заетост в бюджетната сфера е в секторите на образованието, здравеопазването, индустрията и публичната администрация. Почти изцяло държавни остават секторите на образованието, здравеопазването и социалното подпомагане. Почти половината от служителите в транспорта и комуникациите са заети в бюджетния сектор. Това обективно предопределя, че през целия изследван период над 20% от публичните разходи се отделят за заплати в бюджетната сфера или това се равнява на около 8% от БВП.

Заплатите в бюджетната сфера към момента се променят въз основа на няколко нормативни акта. Закон №154 от 1998 г. е за определяне на основните заплати в бюджетната сфера и възнагражденията на заемащите общественорзначими длъжности. Наредба №24 от 2000 г. определя основните заплати за извъншатните служители и персонала в бюджетната сфера. През 2008 г. е приета нова правителствена наредба за основните заплати, надбавките и другите възнаграждения в бюджетния сектор. След 2004 г. заплатите в публичния сектор имат по-високи темпове на ръстез от тези в частния.

На база на този факт естествено се покачват заплатите по образователно ниво, тъй като броят на служителите с висше образование е много по-голям в публичния сектор, отколкото в частния. Почти несъществуваща обаче е връзката между заплатите в публичния сектор и производителността. Същевременно, има големи различия в различните публични сектори и то без нужната обосновка. Освен това, при анализа на заплатите в публичния сектор трябва да се отчита системата от стимули и бонуси над базовата заплата. Допълнителен фактор за натиск върху растежа на заплатите е решението за увеличение на минималната работна заплата – веднъж през октомври 2008 г. и втори път от януари 2009 г. То е предопределено главно от преследване на политически дивиденди във връзка с края на настоящия електорален цикъл. Това решение предизвиква недоволство у представителите на МВФ и водещите румънски икономисти.

Фиг. 13 Нарастване на брутните работни заплати в периода 2005-2008, 2004г=100%²⁹

²⁹ National institute of statistics Romania – Romania in figures, 05.2010, <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/romania%20in%20cifre.en.do>;



Заедно с нарастване на заплатите в публичния сектор след 2004 г. се засилва взаимозависимостта на заплатите от частния сектор. Това се обяснява главно с факта, че преговорите в публичния сектор със социалните партньори (а от тях с много по-голяма тежест на национално ниво са синдикатите) предхождат тези в частния сектор и оказват силен натиск върху икономическите агенти, защото при тях увеличението на заплатите още по-тясно се свързва с повишението на производителността. През 2007 г., например, държавата увеличава заплатите през октомври, а двустранният диалог на секторно ниво е предвиден за ноември.

В резултат на увеличението на заплатите в бюджетната сфера в крайна сметка се стига до силен растеж на доходите, при динамика, която надхвърля тази на производителността на труда. Това от своя страна довежда до натиск върху ценовите равнища и влошаване на външната конкурентноспособност. Към 2008 г. в някои сектори бюджетните заплати надвишават с 30% тези в частния сектор.

7. Заключение

През изследвания период се наблюдава значителна динамика на равнището на доходите от труд в Румъния и на предприеманите политически мерки по отношение на заплащането. Брутните и нетните заплати нарастват повече от пет пъти, а реалните почти два пъти и половина. Много високите темпове на покачване на индекса на потребителските цени и инфлацията позволяват да се твърди, че Румъния в голяма степен е достигнала ценовите равнища и нивото на заплащане на страните от Централна Европа присъединили се към ЕС през 2004 г. В това отношение тя значително изпреварва България. Същевременно, се наблюдават някои съществени дисбаланси по отношение на макроикономическите показатели на страната. Въпреки макроикономическите проблеми, част от които породени от кризата, в края на изследвания период румънските граждани имат значително по-високи реални и разполагаеми доходи от българските.

Структурата на пазара на труда показва характеристики близки до средноевропейските. Румъния има една от най-ниските безработици в ЕС през целия изследван период. Основните проблеми са свързани със слабата икономическа активност на жените, породена най-вече от много ниския дял на почасовата заетост и временните договори. По отношение на заплащането на жените данните са благоприятни, като това се дължи и на поддържаната равнопоставеност на половете при плановата икономика.

Държавните органи имат съществена роля за отчетливия ръст на доходите от труд в Румъния. До 2004 г. включително усилено се използва механизма на минималната работна заплата, чийто ръст изпреварва този на брутните и нетните доходи. След 2005 г. ръстът на доходите се стимулира чрез много сериозно покачване на заплатите в бюджетния сектор.

Тъй като това покачване не е пряко свързано с производителността на труда по време на икономическата криза се стига до намаляване на заплатите в бюджетния сектор.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Брайкова, Т. Публичните политики, УИ „Св. Кл. Охридски”, С.2004
2. Работната заплата в страните на ЕС и България, Фондация Фридрих Еберт и КТ Подкрепа, С.2005
3. Coats, D. The National Minimum Wage: Retrospect and Prospect, The Work Foundation, 2007
4. Galgoczi B., Mermet E., Wage development in candidate countries, Brussels, 2003
5. Ghebrea, G. Social dialogue in Romania: from a forgotten tradition to a renewed practice, South-East Europe Review 3/2005
6. Hamel, J., Dufour, S., Fortin, D. *Case study methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1993
7. Momete, D. The analysis of the employment inequality by gender in Romania, Fascicle of Management and Technological Engineering, Volume VII (XVII), 2008
8. Pauna, B. Labour Market Dynamics and Characteristics in Bulgaria and Romania, Global Development Network Southeast Europe, 2008
9. Pirciog, S. Employment opportunities as a driving force for internal and external migration, <http://www.asecu.gr/files/RomaniaProceedings/48.pdf>
10. The financial and economic crisis: a decent work response, International labour organization (International institute for labour studies), 2009
11. Vasite, V. Demographic changes and labour market in Romania, PIE Discussion Paper, 2004
12. Yin, R. *Applications of case study research*. Beverly Hills, CA: Sage Publishing, 1993
13. Yin, R. *Case study research: Design and methods*. Newbury Park, CA: Sage, 1984
14. Zonabend, F. The monograph in European ethnology. *Current Sociology*, Spring 1992
15. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> - Eurostat
16. <http://www.insse.ro/> - National institute of statistics
17. <http://www.mmuncii.ro/> - Ministry of Labour, Family and Social Protection

ЗА АВТОРИТЕ

Татяна Томова е доктор по политически науки, доцент в катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“, хоноруван преподавател в Департамента по политически науки и Центъра по публична администрация на НБУ. Преподавателската ѝ дейност включва дисциплини като „Формиране и осъществяване на публични политики“, „Проектиране и управление на социални програми“, „Европейска социална политика“, „Сравнителни публични политики“. Участва в поредица проекти като консултант на държавни и местни институции, като експерт на Институт „Отворено общество“, като преподавател в обучения, организирани от Българско училище за политика, Институт за социална интеграция и др. Основни публикации: *Изработване на политики, програми, проекти*, 2008, ISBN 978-954-9338-05-8; *Публичните политики. Подходи и методология на изследването и анализа*, 2003, ISBN 954-07-1892-X; *Теория на социалната политика*, 2000, ISBN 954-9536-22-X; *Модерните социални държави. Политиката на САЩ, Великобритания, Германия и Швеция*, 1998, ISBN 957-324-948-12.

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

Николай Тилкиджиев - Доктор на социологическите науки, професор, преподавател по социална стратификация, етнополитика и качество на живот в Катедра „Публична администрация“ на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“ (от 2008), преди - изследовател в Института по социология при БАН (1976-2007). С над 120 научни публикации, специализирал в Германия, Великобритания, Холандия, Финландия, Израел. Член на редколегията на сп. Социологически проблеми (1979-2008); съставител и съредактор на Енциклопедичен речник по социология (1996, 1997). Съчредител на Агенция за социални анализи (от 1994) и на Асоциация за развитие на средната класа (от 1998). Основен участник в българския екип на мащабните изследователски програми International Social Survey Program-ISSP (от 1993) и на European Social Survey-ESS (от 2005).

Е-адрес: nikolai.tilkidjiev@gmail.com

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

Георги Георгиев е роден 1967 г , магистър по публична администрация, специалност „Управление на европейски публични проекти“ – Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“, Изпълнителен Директор на „Сдружение с нестопанска цел Местна Инициативна Група – Каварна“. Преминал е обучение „Професионални умения свързани с формирането и функционирането на МЕСТНИ ИНИЦИАТИВНИ ГРУПИ по подход ЛИДЕР“ - ЕСМ Солюшън Каляри (Италия).

Симеон Петров е асистент и докторант в Катедра Публична администрация на СУ „Св. Климент Охридски“. Бакалавър е по Публична администрация и Политология и има магистърска степен по Публичен мениджмънт и политики. Специализирал е и международни отношения в СУ. Води семинарни занятия и упражнения по Теория на управлението, Формиране и осъществяване на публичните политики, Методи и техники за анализ на публичните политики, Социална политика и др. В момента подготвя дисертационен труд на тема *„Промяната на публичните политики. Европейска политика на заетост”*. Има трайни интереси в областта на науката за публичните политики и политиките на пазара на труда.