

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 13/ Number 3/ November 2022



Content

PUBLIC ADMINISTRATION IN A GLOBAL CRISIS

PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION IN TIMES OF GLOBAL CRISIS

Martin Potůček

DIFFICULT, CONTROVERSIAL, UNSOLVABLE AND IN ADDITION ‘BIG’ – WICKED PROBLEMS FOR SOCIETY AND ADMINISTRATION. BOOK REVIEW: BRIAN W. HEAD (2022) WICKED PROBLEMS IN PUBLIC POLICY. UNDERSTANDING AND RESPONDING TO COMPLEX CHALLENGES, PALGRAVE MACMILLAN

Karol Dąbrowski

STRATEGIC HUMAN RESOURCE MANAGEMENT (SHRM) - CRUCIAL IN THE CRISIS

Konstantina Chatzi

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В УСЛОВИЯ НА ДИГИТАЛНА ТУРБУЛЕНЦИЯ – МЕЖДУ ДИГИТАЛНА ДЕМОКРАЦИЯ И ДИГИТАЛЕН АВТОРИТАЗИРЪМ / CHALLENGES FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN DIGITAL TURBULENCE – BETWEEN DIGITAL DEMOCRACY AND DIGITAL AUTHORIZATION

Ангелина Марковска / Angelina Markovska

ПРОГРАМНО БЮДЖЕТИРАНЕ ЗА ПО-ЕФЕКТИВНО, ЕФИКАСНО И ПРОЗРАЧНО УПРАВЛЕНИЕ НА НАРОДНАТА ПАРА / PROGRAM BUDGETING FOR MORE EFFECTIVE, EFFICIENT, AND TRANSPARENT MANAGEMENT OF THE PUBLIC MONEY

Румен Брусарски / Rumen Brusarski

ОТ ЛИБЕРАЛИЗМА КЪМ ЕТАТИЗМА – ДВЕТЕ ОБЪРКАНИ КОНЦЕПЦИИ НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В ГЪРЦИЯ / FROM LIBERALISM TO STATISM, TWO CONFUSED CONCEPTS IN PUBLIC ADMINISTRATION IN GREECE

Йоанис Яковидис / Ioannis G. Iakovidis

ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ / THE STAKEHOLDERS AND THE STRATEGIC GOVERNANCE OF HIGHER EDUCATION

Искра Милева / Iskra Mileva

ОЦЕНЯВАНЕ НА РЪКОВОДИТЕЛИТЕ ОТ ТЕХНИТЕ ПОДЧИНЕНИ - ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРИЛОЖЕНИЕ В БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА СЛУЖБА / APPRAISAL OF MANAGERS BY THEIR EMPLOYEES- OPPORTUNITIES FOR APPLICATION IN THE BULGARIAN CIVIL SERVICE

Аделина Борисова / Adelina Borisova

PUBLIC ADMINISTRATION IN A GLOBAL CRISIS

PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION IN TIMES OF GLOBAL CRISIS

Martin Potůček¹, Charles University, Prague

Abstract

This text examines the tensions that economic globalization is generating for national governments when addressing their traditional tasks. The last two decades of the twenty-first century have been full of new challenges generated by crises at the global level. Although their impact on the situation of individual countries is not uniform, they affect everyone in one way or another.

Key words: *crises; economic globalization; public policy; administration.*

This text examines the tensions that economic globalization is generating for national governments when addressing their traditional tasks. It focuses on the situation in those countries of Central and Eastern Europe, which, after liberating themselves from the yoke of power of the former Soviet Union, have decided to follow the path of democratic policies and administration.

Where are the days when the advanced Western European countries were able to harness the predatory power of the market with a strong welfare state? In the first three decades of the second half of the twentieth century, this success was conditional on efficient public administration at the national level and extensive taxation and subsequent redistribution of resources, mainly within the boundaries of national economies.

The last two decades of the twenty-first century have been full of new challenges generated by crises at the global level. Although their impact on the situation of individual countries is not uniform, they affect everyone in one way or another. Such challenges are global warming; the malfunctions of the global economy, accentuated by the operation of tax havens and unprecedented inflation in 2022; migration waves that are difficult to control; the Covid-19 pandemic; the global security, threatened by growing tensions between the main actors in the rivalry of great powers and flagrant violations of international law; the danger of nuclear catastrophe. The world is in a state of multidimensional, never-ending global crisis. Humankind cannot govern itself, and efforts to manage it have been failing.

Historical attempts to manage crises at the global level have never been very successful. The League of Nations, established after the First World War, ended up in the debris of a tragic

¹ Prof. Martin Potůček, Charles University, Faculty of Social Sciences, Prague, Czech Republic, potucek@fsv.cuni.cz. Martin Potůček is a Czech social scientist and researcher with wide international recognition. His research work focuses on the processes of formulation and implementation of public policies; the interactions of social actors; the processes of building and use of human potential; health policy. He has published over 20 scientific monographs and three textbooks.

world war it could not prevent, twenty years later. The United Nations Organization, which was set up in its aftermath in the hope of faring better, did manage to prevent many partial threats to security and contributed its share to the unprecedented economic development of the planet; nonetheless, it proved to be toothless where the power interests of the permanent members of its Security Council were concerned. Nevertheless, we can cite some successes. Following pressure from the scientific community, the production and use of greenhouse gases that generated the dangerous ozone hole over our planet have been banned worldwide. International treaties on nuclear arms limitation between the US and the Soviet Union were concluded and adhered.

There are influential international and supranational institutions such as the International Monetary Fund, the World Bank, the World Health Organization, and the International Labour Organization. There are also informal groupings of the world's most powerful countries, such as the G7 or the G20. However, none of them has the economic and legal strength powerful enough to be able to deal with global crises – whether individually, let alone as a whole. NGOs such as Transparency International, Greenpeace, and Doctors without Borders are also participating in and influencing the discourse on global crises. Their influence on real decision-making by nation-states and international organizations is limited, though.

The European Union has been so far the most successful attempt to integrate nation-states economically and politically. Its strength, but paradoxically also its weakness, is the outright nodding to the integration of the economies of its member states and their gradual integration into the world economy. Jacques Delors, who chaired it from 1985 to 1995, hoped that economic integration would eventually lead to political integration through internal dynamics. However, this vision of his has not materialized, and we have recently witnessed not only the departure of Great Britain from this community but also the inability to deal effectively with the consequences of global crises at the European level. The three reasons for this failure of the European Union can be attributed to the wording of the Treaty of Lisbon, which in some cases requires the consent of all its members, to the contribution of only about 1% of the national budgets of individual members to the common budget, but also to the absence of a strategic dimension to governance in the perspective of future decades.

What is nowadays the situation of the political representations and national public administrations in those countries of Central and Eastern Europe that have chosen to join the European Union after being liberated from the yoke of the former Soviet Union? A path that has already been successfully followed by most Western European countries. It was a path that was all the more attractive the more efficient their economies and living standards were.

Let us return to the situation before the enlargement of the European Union. Its demands on the candidate countries at that time can be summarised broadly in three key requirements: democratize your political system, open your economy to the European (and thus to the global) market, and adapt your public administration to the administrative requirements and legal framework of the European Union.

However, hardly anyone realized in those years that the integration of the global (mediated by European) market was taking place in a situation when the ideology of neoliberalism was being fully advanced in the world, i.e., in a simplistic way, the instruction to politicians: the more the market and the less the state, the better. Inexperienced local politicians and

bureaucrats often got carried away by this euphoria and privatized many institutions that served important public interests in the area of health care, education, employment, social services, or public infrastructure networks. All the more so as the European Union traditionally leaves a decisive part of the Welfare State still in the hands of national representations.

The socially oriented market economy, which was successful in the Scandinavian countries and continental Western Europe, has not found fertile ground in the new Central and Eastern European Member States of the European Union. Instead of the classical robust welfare state, today there are, if anything, feeble, rather rescue-oriented, but leaky social networks. Thus, more than thirty years after the collapse of the Soviet Eastern Bloc, sympathy for authoritarian political parties and movements persists or is being revived in the minds of many citizens.

It has to be fully acknowledged that the disproportionate tension between the functioning of the global economy and regulation at the level of nation-states will be irremovable in the perspective of the next few decades. The only option will be to mitigate it. How? At the national and international level, by strengthening the institutions of anticipatory strategic governance and administration. By active participation of national representations in international institutions, even if the imperfect ones such as the European Union or the United Nations. By a systematic expert study of the causes of the global crisis and searching for ways how to solve it. By supporting and cooperating with such international, national, or local NGOs that have proven competent to participate in its solution.

SOURCES

Dror, Y. (2001) *The Capacity to Govern*. London: Frank Cass.

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

Potůček, M. (2018) Economic globalization and the role of the EU social policy as challenge (not only) for Central and Eastern Europe. *Social Work and Society* 16(2).

Potůček, M. et al. *Public Policy* (2017) Prague: Karolinum Press. Available in printed and electronic version at <https://www.cupress.cuni.cz> or <https://www.press.uchicago.edu>

Potůček, M. (2009) *Strategic governance and the Czech Republic*. Prague: Karolinum Publishing House.

Ringen, St. (2013) *Nation of Devils: Democratic Leadership and the Problem of Obedience*. Yale University Press.

Ringen, St. (2016) *The Perfect Dictatorship*. Hong Kong University Press.

DIFFICULT, CONTROVERSIAL, UNSOLVABLE AND IN ADDITION 'BIG' – WICKED PROBLEMS FOR SOCIETY AND ADMINISTRATION

Book review: Brian W. Head (2022) Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges, Palgrave Macmillan

Karol Dąbrowski¹, University in Lublin, Poland

Abstract

Wicked problems are permanent, so they cannot be solved, but they can be alleviated. G.W. Head emphasized that several factors increase the possibility of obtaining the significant progress: quality of leaders, sufficient information, financial resources, the capacities of analysts and managers, reliable partners and cross-sector coordination.

Key words: *wicked problems, challenge for the administration, society.*

Every society pits itself against problems for which there is no good answer, and every solution seems to be wrong and no one will be satisfied with it. This is a huge challenge for the administration, which as a bureaucratic factor embodies public policies set by the political factor. These big complex issues, against which are presented conflicting narratives, and the practitioners formulate different options for tackling them, were described by Brian W. Head in the book “Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges”. His approach is based on Horst Rittel and Melvin Webber theory from 1973 (Rittel, Weber, 1973). What's the worst the wicked problems are unique, cannot be studied through trial and error, there is no way to test the solution, there is no end to the number of solutions and every wicked problem is a symptom of another problem².

The reviewed book includes introduction and seven chapters. The author noted in the introduction that his work refers to the democratic context of policymaking and “has little to say directly about policymaking in authoritarian political systems and militarised autocracies” (p. 1). Democracy is pluralism, plurality of stakeholders, polyphony, conflict and discussion about the content of the political agenda. In democracy policy leadership and engagement processes need to take account of divergent interests at local and regional levels, and across industry sectors. B.W. Head based on his practical experience postulated therefore the cooperation between politicians and scientists.

In the first chapter (“Debates in Public Policy – Problem Framing, Knowledge and Interests”) he outlined the dialogue framework and bases of the contentious positions:

¹ Karol Dąbrowski is a researcher at the Faculty of Law and Administration, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland. His researches combine the themes of administration, economy, history, law, security, and sociology. He is interested in the changes in social structures, administrative systems, and legal institutions from a historical perspective. Primarily, he works with archival sources about the history of the chambers of trade and industry, agricultural and craft chambers, especially during the Second World War.

E-mail: karol.dabrowski@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>.

² <https://www.stonybrook.edu/commcms/wicked-problem/about/What-is-a-wicked-problem>

expertise and ideologies. The different and competing policy perspectives and viewpoints are inevitable. These differences are entrenched in values, interests, emotions and ideological assumptions. Even expert opinions are not free from an ideological background: liberal or conservative. It all depends on who will place the problem in the public policy debate and on which level. In other words: who will break through to the mass media, which problem mass media will “buy” and then “sell” to consumers.

B.W. Head therefore stressed the importance of the ‘framing’ – how actors understand the problems and contexts and how responses are articulated, represented through narratives, and further shaped through interaction (p. 9). The perception of the context is very important. It depends on the ideologies and values and has the influence on the suggested solutions. In this way the moral judgements are imposed on the apparently simple policy issues, monopolize the public debate and they make it ineffective. In addition, the society may not see positive benefits of political and economic reforms (Tanev, 2006).

B.W. Head emphasized the role of the response to a tragedy, for example mass shooting in the case of the access to weapons – different in USA and in Australia, Canada and New Zealand. For B.W. Head important is the clarification: how policy actors frame problems and whose interests underlie particular framings. In this way we can see the real ideological positions and cultural assumptions, because they can be often irrational.

In chapter two (“The Rise of ‘Wicked Problems’ – Uncertainty, Complexity and Divergence’) he described the career of the term “wicked problems” and reception of the Rittel’s and Weber’s article from 1973. Over many years their text has not been of interest to other researchers. It started to be noticed after 2008 and now it is most highly cited paper from the journal “Policy Sciences”. By the way it shows the nonsense of the bibliometric indicators.

Horst W.J. Rittel and Melvin M. Weber criticized the technocratic rational planning, because in their opinion it is not able to solve the social problems. Nowadays – as B.W. Head announced – the advantages of the combination of: participation, public deliberation and artificial intelligence systems are emphasized. He also did not ignore the criticism of the “wicked problems” conception. A lot of space in the text is taken up by the analysis of the scientific publications, so these parts of text could be useful for another researchers and can help them find broader literature.

Next B.W. Head pointed out the gradation of the problems: from “tame problem” to “very wicked problem” – when no one knows the solution, there are multiple actors with conflicting values and interests (p. 32). In this situation the wrong choices enlarge the problem and have so serious consequences. Worse still the problem is constantly changing and the changes are happening quickly: the stress level is high and increases the risk of the groupthink. There is, of course, a lack of indicators showing how much an issue is likely to cause social conflict, but artificial intelligence may prove useful for this by analysing the human behaviour.

In chapter three (“Political Governance of Wicked Problems”) he examined strategies used by democratic governments in managing policy conflicts and in responding to complex and contested issues. He distinguished seven strategic processes: 1) avoidance, denial and minimal responsibility, 2) authoritative coercive controls, 3) micro-management of problem elements (compartmentalised micro-management), 4) technocratic problem-solving (science-

based technocracy), 5) incremental and pragmatic adjustment, 6) stakeholder collaboration (collaborative dialogue) 7) and coping and prevention policies (long-term coping and prevention strategies), but – as he wrote – “these seven types are not necessarily distinctive or self-contained choices; rather, they are likely to co-exist in policy practice” (p. 41). In the first strategy, “one common tactic is to deflect responsibility for many of the issues raised in media debates, for example by arguing that the issue is really the responsibility of individuals, families, community groups, business investors, or another level of government” (p. 42). Another styles in this strategy are: symbolic and weak policy responses ('placebo policies') and strategic amnesia.

Coercive controls is a strategy based on centralism and coercion and used to problems especially concerning national security, relating to patriotism, national identity. In B.W. Head's opinion, the political leaders, instead of showing off their heroism, should ensure better coordination and contingency planning.

Compartmentalised Micro-Management consists in dividing the problem into small parts, which are analysed one by one, but the problem is that after solving a small part of the problem, decision makers announce success in solving the... the whole problem. On the other hand – as proves B.W. Head – “There are many reasons to appreciate the contribution of small and cumulative changes. Small improvements can assist in learning about innovation through small-scale pilot schemes (...). Small wins (...) can inform the politics of change and can help to build momentum and support” (p. 49).

Technocratic problem-solving doesn't work because “government leaders cite research evidence when it suits their agendas” (p. 51). The fifth strategy is not easy too since policy process is fuzzy, political and conflictual – the group politics and public opinion in a democratic society have pluralist nature, exist multiple interests and perspectives, what makes it difficult to achieve even a temporary consensus on goals and methods. The decision-makers have limited capacity to deal with large volumes of information and diverse opinions across many issues, so that the decision-making system is characterised by limited rationality. Policy-making process reminds politics of wandering between competing interests. One decision entails another decision, and that decision entails another decision, and the problems escalate. The solution may be an adaptive management model.

Stakeholder collaboration with wicked problems can have many non-standard advantages. It is not about a final solution to the problem, because it is insoluble, but: meeting, negotiating, mutual understanding, joint action, cooperation, social integration and working out a compromise. The last mentioned strategy pursues to practical changes of specific smaller matters. In this approach important is prevention and implementation of the preventive public policies. Probably it can be combined with the corporate social responsibility (Icheva, 2021).

Chapter four (“Complexity, Crises and Coping Strategies”) includes the analysis of the social crises and natural disasters (especially COVID-19). In this way we can know the context of the understanding and managing of wicked problems by policy actors. B.W. Head thinks that the “policymakers typically give higher priority to wicked problems when the challenges are perceived as crises rather than as routine or familiar issues and usually these problems remain off the policy agenda, "perhaps because they are seen as too complex and

messy to handle or because they lack strong and persuasive advocates to champion their importance” (p. 62).

The author compared state management to managing a complex system and he said: „democratic governance is full of trade-offs and paradoxes” (p. 63). Based on the literature he described the using possibilities of the complex system analysis and advantages of the adaptive leadership. He gave accurate conclusion that “policy decisions about crises and wicked problems will be based primarily on leaders' intuitions or political ideologies” (p. 68).

He singled out two types of the crises: 1) caused or triggered by sudden events with massive impacts, 2) creeping crises. It seems that more difficult are “creeping crises”. Government leaders do not want to recognise or understand the full significance of crisis situations. Incorrect and late actions lead to compounding or cumulative harms and side-effects. He pointed out that preferred by politicians short-term interventions delay the solution of the fundamental problem, which in this way will be much more costly and difficult for later generations to tackle. Since the problem is unsolvable the people can only strengthen the readiness of public structures to deal with a crisis situation with the awareness of inevitable losses. B.W. Head cited the Australian report „Natural disaster funding arrangements”: governments tend to “overinvest in post-disaster reconstruction and underinvest in mitigation that would limit the impact of natural disasters” (p. 79). As we know, the bureaucracy is more willing to invest in material things than in the quality. Otherwise the legislative-bureaucratic apparatus needs time for implementation of the changes. The wicked problems do not give the bureaucracy time, but they give the chance for change the current methods (Sivkov, 2011a; Sivkov, 2011b).

In the fifth chapter (“Managing Environmental and Sustainability Challenges”) he described the directions of activities for sustainable development, example managing of the scarce natural resources. He thought what is better: integrated policy planning or pluralist innovation. He highlighted the opportunities of the integrated approach and cited the achievements of the Elinor Ostrom in the area of the polycentric self-organising tradition and cultural theory of Mary Douglas. Using of scientific knowledge to form the environmental policy is also not so obvious. Experts, bureaucrats and other stakeholders have different value systems and “expert knowledge is harnessed to reinforce or legitimate the existing beliefs of participants rather than generate policy learning or new perspectives” (p. 90). Expert bodies are expensive, and they do not undertake new research, only “translate governmental and external research findings as part of the briefing process for senior executives, ministers and legislators” (p. 92). Experts make mistakes, change their minds and select wrong source data.

G.W. Head described different approaches to management of the environmental problems, for example adaptive management, but the main problem is scale and irreversibility of the climate change. There is no consensus in the combating the effects of the complex environmental changes.

Public agencies should respect in the decision process the local government and society point of view. This conclusion taken from the USA on the example of the river basins fits the Polish reality. In Poland management of the public waters has been entrusted to the public agency, established in 2018, „Wody Polskie” (National Water Agency). Her activities are often criticised and those institutions should implement – mentioned by G.W. Head – collaborative governance, taking into account the entrepreneurs voice too.

„Wicked problems” are typical for social policy and G.W. Head described them in the 6. chapter (“Improving Social Well-Being and Social Equity”). Discourse in social policy matters (for example about inequality) depends on professed culture: individualist or collectivist. In addition social problems are often found together, intensified their negative impact. He focused on homelessness and drug regulations. In the first case, he stressed the role of the combination the availability of the home space with charity. Drug policy is one of the classic wicked problems, where one solution which seems good (decriminalising), entails costs in another areas. B.W. Head showed objective analysis of the wicked problems compiling pros and cons. He rightly stressed that the task of scientists is to provide evidence (including challenging established political patterns, falsifying, verifying common knowledge) and co-working with NGOs.

Chapter seven (“Policy Innovation in Turbulent Times”) includes the summary and emphasizing the innovation, social experimentation (we see it in the case of the guaranteed income), policy transitions and populism. The author thought about the crisis and politicization of the social science. “Internet pluralism” – era of data abundance causes that in the situation of the multiplicity of stakeholders, it is easy for any of them to feel left out of the decision-making process. The reducing the negative effects of the wicked problem (which finally solution is not possible) presupposes involving in discussion and compromise building the broadest group of individuals and entities. The researchers should therefore participate in the public discussions.

It is hard to evaluate the innovations in the public policies. Social solutions are not technical patents. For evaluation of the public policy in a democratic society – as wrote G.W. Head – “should be judged by normative criteria such as public value, social equity and environmental impacts” (p. 127). The benefits in some areas are not only often offset by harm or disadvantage in another areas, but – what the author has not written – wicked problem will always start feedback in the public system. Improvement some indicators entails deterioration the others. It is not an option – what mocked Patrick Brian Anse – using of the argument “increase of the beneficiaries satisfaction level” (Anse, 2013). Additionally – what mentioned G.W. Head – in a fast-moving policy field the experiments often go wrong. Therefore – what we know from the Polish reality – instead of implementing “big” reforms across the whole state and turning the legal system “upside-down”, the small-scale local experiments should be realized.

The author sees the glories and shadows of innovation and digitization (as in case of the sharing economy), technological advancement (GMO) and need for strengthening the role of citizens and local communities. His diagnosis is interesting: “citizens' views are highly segmented on many issues. Government leaders therefore have to mediate between the values and interests articulated by multiple ‘publics’, namely: citizens, consumers, business lobbies, community and environmental groups” (p. 137). What happens if the government reject the participation and chose the populist agenda his own partisan political base? G.W. Head's answer is simple: the government using shallow and emotive character of media communication, will reduce the citizens trust for the state, increase the polarization and destroy the legitimization. The wicked problems change the role of the public leaders: they more navigate a turbulent sea than reach the clear policy destinations.

On the book's pages the catalogue of the „wicked problems” was presented: abortion vs. real help for mothers and parents, homelessness and housing policy, energy security and renewable energy, food security, organic farming, using of the herbicide and industrial meat production, unemployment, education, access to guns, immigration, biodiversity protection and forest management, health care, privatization, crime, gender equality, drought and water resources, public transportation, poverty, stimulants like alcohol and soft drugs, economic growth and social inequality, climate change and forest fires.

What is interesting these are such problems, in relation to which, we the voters elect politicians and we do it just so that they solve them. These problems overlap with the doctrinal calques: justice, equality, freedom etc. The solution can give artificial intelligence, but still we can have risk: first – implementation to the system ideologically twisted source data; second – artificial intelligence's autonomous search for ideological information on the web (Paszczka, 2022).

Wicked problems are permanent, so they cannot be solved, but they can be alleviated. Therefore in conclusion G.W. Head emphasized that several factors increase the possibility of obtaining the significant progress: quality of leaders, sufficient information, financial resources, the capacities of analysts and managers, reliable partners and cross-sector coordination (p. 139).

REFERENCES AND SOURCES

Anse, P. B. (2013) *The Ten Commandments of Propaganda*, Arktos Media Ltd.

Icheva, M. (2021) *The Role of Corporate Social Responsibility in Public Administration, Law, Politics, Administration*, 2, 88-94 [Ичева, М. (2021) Ролята на корпоративната социална отговорност в публичната администрация *Право, Политика, Администрация*, 2, 88-94]

Paszczka, B. (2022) *Relacja między ludźmi a algorytmami to nowe niewolnictwo? Droga do samoświadomości AI*. Klub Jagielloński, Retrieved, July 28, 2022, from <https://klubjagiellonski.pl/2022/07/18/relacja-miedzy-ludzmi-a-algorytmami-to-nowe-niewolnictwo-droga-do-samoswiadomosci-si/>

Rittel, H. W. J., Webber, M. M. (1973) *Dilemmas in General Theory of Planning*. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

Sivkov, T. (2021a) *The Concept of Methods in the National Government. Methods and Principles. Types of Methods*, *De Jure*, 1, 9-21 [Сивков, Ц. (2021а) Понятие за методите на държавно управление. Методи и принципи. Видове методи, *De Jure*, 1, 9-21].

Sivkov, T. (2021b) *Methods of National Government. Methods and Means of the Executive Branch. Methodological Guidance*, *De Jure*, 2, 175-182 [Сивков, Ц. (2021б) Методи на държавно управление. Способи и средства на изпълнителната власт. Методическо ръководство, *De Jure*, 2, 175-182].

Tanev, T. A. (2006) *Emerging from Post-Communist Chaos: the Case of Bulgaria*, *International Journal of Public Administration*, 2, 235-248.

STRATEGIC HUMAN RESOURCE MANAGEMENT (SHRM) - CRUCIAL IN THE CRISIS

Konstantina Chatzi¹, PhD student, Sofia University

Abstract

The modern business environment is characterized by continuous and rapid changes. In order for businesses to be able to survive and prosper, businesses need to be able to constantly adapt to these changes, but also often to create them. They achieve this through the efficient use of their resources so that they can achieve a competitive advantage. For the long-term survival of the organization the competitive advantage must be sustainable. Businesses today are increasingly realizing the crucial role of their human resources in obtaining a sustainable competitive advantage, through the Strategic Management of Human Resources. One of the pioneers of modern management, Peter Drucker has mentioned that every business or institution has only one true resource, the Human. In fact, it states that "... Human resources have always been critical to the success of an organization, their importance has been always grown and this fact is recognized from within and outside organizations".

Keywords: *Strategic Management, Human Resources Management, Competitive Advantage, Business Performance, Strategy.*

INTRODUCTION

Strategic human resource management is at the forefront with many challenges faced by businesses, such as financial instability, competition, demographic shifts, etc. Its mission is to enhance change and improve efficiency and organizational performance (Birili, 2011). However, one of the biggest challenges is how to better utilize the human resources of a company or organization, to help create a working environment conducive to high performance and encourage employees to do what is expected, if not more.

Strategic human resource management can also advise managers and senior executives to help manage employees of the company or organization. To do this, managers and human resources officials must take into account the general factors that influence employee behavior, such as abilities, intelligence, personality and emotions (Armstrong, 2006). In addition, they should be aware of the most specific factors that affect the behavior and consequently the performance of employees, such as the motivation offered, the commitment, motivation and satisfaction of employees.

WHY SHRM?

Greek companies began to face the following dilemma to a growing extent: either to modernize by quickly adapting to the demands of the international open and competitive economy or to

¹ Konstantina Chatzi is PhD student, Faculty of Philosophy, Sofia University "St. Kliment Ohridski". Her dissertation topic is "Information Systems in HRM as a Strategic Tool for Competitive Advantage in Business Administration".

declare bankruptcy (Rapanos, 2012). However, the required restructurings and modernizations of businesses, which would increase their productivity and competitiveness, are mainly supported and carried out through the Human Resources departments. The great majority of Greek companies found themselves particularly weakened in this sector due to the short-sighted treatment of the role of Human Resources which led to cuts in the funding and staffing of the relevant departments.

In the short term, the relevant choices of Greek companies (dismissals of skilled labor, shift to flexible forms of work) may have yielded some results but as Bouas and Katsimardos (2012) underline on a long-term basis they weakened their administrative ability to manage human capital and business culture.

The weakening of the Human Resources departments in the pre-crisis period was not an exclusively Greek phenomenon but as reported by Apospori et al (2005) it also characterized the countries of South-Eastern Europe where in the early 2000s there was a significant decrease in the number of companies in which the directors of human resources departments participated in their boards of directors. Consequently, in businesses in South-Eastern Europe and especially in Greece, their Human Resources management was largely alienated from what was happening at the level of strategic planning and decision-making with the exception of companies that were members of multinational chains (Myloni et al, 2004). On this issue, Bourantas and Papadakis (1996) argued that, despite the fact that the Human Resources departments in Greece had begun to modernize and acquire a managerial role and goals that follow Western standards, the adoption and implementation by them of advanced Human Resource management techniques is still delayed.

RANDSTADT'S PERIODIC SURVEYS ON THE HUMAN RESOURCES OF GREEK ENTERPRISES

Randstadt (www.randstadt.gr) is an international human resource management services company founded in 1960 in the Netherlands. This company regularly conducts surveys related to Human Resources Management in various countries of the world, including Greece.

We will focus on two surveys of the company of Greece concerning the years 2011 and 2016, with the first taking place in the midst of the great economic crisis and the second in the upcoming end of it.

Randstadt's 2011 survey

77 enterprises participated in the survey with the following sectoral composition of the main ones: financial services (13%), IT / Internet services (10%), manufacturing (8%) and telecommunications (8%). 25% of the companies involved in the survey employed more than 250 employees while 21% were small and medium-sized enterprises employing fewer than 25 employees. The majority of the representatives of the companies involved were managers of Human Resources departments.

The general conclusions of the survey:

- The vast majority of the representatives involved (97%) expressed pessimism regarding the prospects for recovery of the Greek economy.
- 40% of the representatives involved stated that the economic crisis had no effect on the Corporate Social Responsibility and Human Resources Management programs of

their businesses.

- In relation to the incentives for Human Resources, most people said that these are in the form of “bonuses”, medical insurance and educational programs, while profit sharing programs show a significant decrease.
- Absenteeism shows a slight tendency to decrease, possibly due to the fear of losing a job.
- Most of the companies involved were declared to be adequately staffed.
- 23% of the companies involved use seasonal and temporary employment staff while 53% of them, despite the economic crisis, still hire permanent staff.
- Regarding the recruitment of talent, the companies involved used the vast majority of traditional approaches, such as advertising and recruitment companies.
- Regarding networking, 58% of the companies involved rely on conferences and workshops while 42% on social networks (Facebook and LinkedIn).
- Finally, to the question “how the economic crisis affected your business”, the answers are as follows: 57% of businesses were forced to cut their budgets, 31% froze the recruitment of employees, 27% froze or cut allowances, bonuses and salaries and 22% made staff layoffs.

Randstadt's 2016 survey

340 companies with a particularly extensive sectoral dispersion participated in this survey. 67% of the companies involved were international in nature, 25% national and 8% local. The sectors with the highest representation in this survey were: IT / internet services (12.4%), the manufacturing industry (11.8%), the medical-pharmaceutical sector (10%) and retail and distribution (7%). 16% of the companies involved employed more than 250 employees while 40% of them had fewer than 25 employees.

The main questions of the research concerned the strategies for the management of human resources and the attraction and maintenance of talent. The general conclusions of the survey:

- The findings of the survey showed strong signs of economic recovery, as a result of which there was an increase of 10-15% (compared to the previous year) in the planned recruitment of temporary and permanent staff. An additional indication of the expected economic recovery was the fact that most of the recruitments involved sales departments with requirements for new skills necessary for the processes of introducing new products.
- The key challenges faced by the companies involved regarding the Human Resource are related to its performance and productivity and the attraction of talent to manage the expected economic recovery and exploit the emerging opportunities.
- Several of the companies involved, in addition to the traditional ones that offered for their Human Resources (educational / training, insurance and career management) are also planning incentives for more effective commitment and maintenance of their qualified workforce.
- According to the research findings, the most important skills / abilities that HR managers should have are:
 - The ability to motivate and inspire employees (33%)

- The ability to adapt to the changing work environment (23%)
- The ability to envision the future (16%)
- Analytical and problem-solving ability (9%)
- The capacity for innovation and guidance of creativity (7%)
- According to the research findings, the main challenges for Human Resources Management are:
 - Increasing efficiency and productivity (58%)
 - Attracting talent to manage the emerging opportunities of the expected economic recovery (41%)
 - The creation and maintenance of a good working environment (40%)
 - The commitment and maintenance of qualified HR (35%)
 - Talent management (34%)
- Regarding the attraction of talent, the findings of the survey identified the following key factors:
 - The strong employer brand (69%)
 - The competitiveness of the salary packages offered (58%)
 - The attractiveness of the employer's value proposition to employees (56%)
 - High job security (44%)
 - Good international opportunities (32%)
 - Flexible forms of work (30%)

Greek companies therefore began to face the following dilemma to a growing extent: either to modernize by adapting quickly to the dictates of the international open and competitive economy or to declare bankruptcy (Rapanos, 2012). However, the required restructurings and modernizations of businesses, which would increase their productivity and competitiveness, are supported and carried out mainly through their Human Resources departments. However, as mentioned above, the vast majority of Greek companies found themselves particularly weakened in this sector due to the myopic treatment of the role of Human Resources that led to cuts in the funding and staffing of the relevant departments.

SHRM AND COVID-19

The COVID-19 pandemic has forced organizations on a global scale to rethink how they manage their human resources and act quickly (Collings et al., 2021a). “What differentiates this crisis from previous global crises is that, essentially, the COVID-19 crisis is human” (Collings et al., 2021b). As Biron and his colleagues (2021) report, in such a “highly unstable, uncertain, complex and ambiguous” environment, organizations were forced to adapt the functions of the Human Resources Management almost in a “night”. Organizations and their HR departments were called upon in these circumstances to change the design of work by adopting teleworking (where possible) by moving to a virtual workplace, to implement measures for the health and safety of employees, to react to travel bans that affected outside of business trips and the flow of talent and access to them, conduct employee training online and, in some cases, restrict activities through dismissals (Akkermans et al., 2021, Biron et al., 2021, Harney and Collings, 2021, Oh, Han, 2021, Thomas et al., 2020 in Roumpi, 2023).

Human Resources Professionals and Departments had to become strategic partners to inform and participate in the organization's strategic decisions (Collings et al., 2021a).

Roumpi (2023) focused on the importance of flexible Human Resource Management Systems (Chang et al., 2013; Wright, Snell, 1998 in Roumpi, 2023) and used the Ability-Motivation-Opportunity (AMO) framework (Appelbaum et al., 2000; Purcell, Hutchinson, 2007; Subramony, 2009 in Roumpi, 2023) proposing changes to be taken into account in the management of workers in the post-pandemic world, as shown in table 2. Flexible HRM systems are defined as sets of HRM practices that enable an enterprise to:

- A) acquire and develop human resources in a wide range of alternative uses, and
- B) rearrange these resources quickly and efficiently (Chang et al., 2013 in Roumpi, 2023), allowing organizations to achieve alignment between their organizational strategy and the HRM in uncertain environments that require high levels of response to change.

The Ability-Motivation-Opportunity framework suggests that Human Resources Management systems should include practices that have an impact on workers' abilities (knowledge, skills, abilities and other characteristics), motivation (the direction of employees' efforts) and opportunities or empowerment (Roumpi, Delery, 2019, in Roumpi, 2023). Roumpi (2023) distinguished four phases in the pandemic, characterized by different human resource challenges:

1. the initial “shock”,
2. prolonged business interruptions,
3. finding and accepting the new normality and
4. returning to the office (or maybe not),

pointing out that these phases do not necessarily have distinct boundaries and the time of their occurrence depends on the context (e.g., country where each business operates).

Table 1. Illustrates the main challenges in each phase

PHASE	MAIN CHALLENGES FOR THE MANAGEMENT OF HUMAN RESOURCES
Initial “shock”	1) Continuation of business within the climate of uncertainty 2) Addressing health & safety concerns of employees 3) Exploring alternative ways of conducting operations: e.g., online options to continue work, redesign of the workplace, use more shifts and offering protective equipment
Prolonged closure Businesses	1) Making difficult decisions: leave and staff reduction 2) Finding ways to help workers who have been laid off
Find & accept a new normality	1) Virtual recruitment and integration of new employees 2) Preservation of organizational culture 3) Dealing with work-life balance issues and personal life
Return (or not) to Offices	1) Return to the office 2) Mandatory (or not) vaccines 3) Dealing with high employee turnover

Source: Roumpi, D. (2023)

The impact of the pandemic on the economy of each country largely depends both on the structure of the country's economy and on the degree of its dependence on other countries

(Rudan, 2021 in Roumpi, 2023). In addition, not all organizations were affected in the same way by COVID-19, as factors such as the size, industry and financial performance of the organization before the pandemic, play an important role in the organization's ability to withstand the economic impact of COVID-19, as well as the course of actions taken. In parallel with the COVID-19 pandemic, there are several other factors that have influenced business activities at local, national or global level, such as climate change (leading to significant changes in the Human Resource Management with the emergence of the Green Human Resource Management - GHRM²) and technological developments (technology, in the form of automation, gamification, use of sensors, artificial intelligence (AI) and data analysis), are gradually shaping the future of work (Connelly et al., 2021; Harney, Collings, 2021 in Roumpi, 2021), which change the requirements of the organization in terms of knowledge, skills and competencies of the workforce (Roumpi, Delery, 2019 in Roumpi, 2023), as well as the nature of HRM practices, such as recruitment and compensation (Stone et al., 2015; Stone, Deadrick, 2015 in Roumpi, 2023).

Table 2. SHRM: Proposals for the way forward

FRAME	PROPOSALS
Abilities	1) Staffing: Focus on the selection of people with a wide human capital that allows for flexibility 2) Training: Investing in employee training and business (associated with higher performance) and for humans (associated with higher adaptability and flexibility)
Incentives	1) Compensation: Balance between the instability and stability of fees 2) Job security: Consideration of alternatives to dismissals and significant long-term cuts 3) Wellness programs: Consideration of a possible vaccination order and developing a plan for communication and its implementation
Opportunities	1) Flexible working arrangements: Providing greater flexibility to employees to decide what situation (in-person, virtual or hybrid) works best for them, organizationally enhances diversity and inclusion

Source: Roumpi, D. (2023)

The COVID-19 crisis can be seen as a wake-up call factor for HR organizations and professionals, reminding that although profits are significant, the management and well-being of employees, as well as other stakeholders (e.g., society and the environment) are equally important (Roumpi, 2023). Moreover, the central role required of Human Resource Management professionals in dealing with the crisis underlines the need for their increasing involvement in informing and designing organizational strategies and, by extension, the importance of SHRM.

² GHRM has been defined as “phenomena related to understanding the relationships between organizational activities that affect the natural environment and the design, development, implementation and influence of HRM systems” (Ren et al., 2018, in Roumpi, 2023). GHRM includes all functions of HRM. As Guerci and Carollo (2016) argue, for example, the environmental sustainability focus of HRM can be reflected in selection by including interview questions focusing on environmental sustainability issues, training by enhancing employees' understanding of the importance of sustainability, and incentives by offering monetary and non-monetary rewards to promote environmentally friendly employee activities (Roumpi, 2023).

The SHRM survey has focused heavily on shareholder value as a key target for businesses however the effects of such a close focus have been highlighted by the COVID-19 pandemic (Collings et al., 2021) However, COVID-19 has highlighted the importance of employees as critical stakeholders. The pandemic poses a threat to the health and safety of employees and requires organizations to assess the risk of employees. The pandemic also highlighted the importance of customers (as stakeholders) something that is often taken for granted in management research but rarely in human resources research (Ulrich et al., 2012 in Collings et al., 2021). Customers remain one of the least studied stakeholders in SHRM despite calls for consideration (Beer et al., 2015 in Collings et al., 2021). Companies need to carefully manage transactions between employees, customers, and shareholders. SHRM should also recognize the role of communities as important stakeholders, as COVID-19 has burdened many communities globally. Overall, covid-19 related challenges highlight the need to balance the needs of many stakeholders (Collings et al., 2021). It is remarkable that this awakening in SHRM is parallel to the recent calls in the strategy research to expand the stakeholder approach (Hitt et al., 2020 in Collings et al., 2021).

In their research, Azizi and his colleagues (2021) mention similar challenges brought about by the advent of the pandemic as well as strategies adopted by the organizations. Specifically, regarding the challenges of COVID-19, these include economic shock, changing social attitudes, as well as challenges at the organization level. The strategies³ used to deal with COVID-19 include flexibility, use of cyberspace in work-related activities, staff safety, focus on working conditions, employee participation, development and motivation (through constantly communicating with them and using creative methods, providing training courses, using creative ways to support them and ensure their health and well-being; using creative fun activities, ensuring adequate benefits for effective and remote work), enhancing internal efficiency and talent acquisition, engaging managers, selecting and involving employees in decision-making, enhancing coherence and sharing experiences as well as making the necessary changes based on organizational evaluation and data (Azizi et al, 2021). They even state that the main goal of any organization in the current situation is the survival, well-being and effective management of human resources (Azizi et al, 2021). In addition, it is important to use different strategies such as flexibility and attention to talent management, work performance, job satisfaction, organizational performance, professional development, social and professional relationships, personal professional performance, work motivation and IT culture (Azizi et al, 2021). In the uncertain conditions caused by COVID-19, in order to create safe and reliable conditions in the organization, it is necessary to pay attention to the three pillars of reliability, which include human resources, information technology and management as a whole (Bienkowska et al, 2020 in Azizi et al, 2021). By identifying future challenges and using effective strategies such as flexibility, talent management and paying attention to the three pillars of reliability, HR executives can help the organization achieve its goals, increase productivity, enhance customer and employee satisfaction and ensure the stability and survival of the organization (Azizi et al, 2021).

³ They cite for each strategy a range of actions that support it (Azizi, M., R., Atlasi, R., Ziapour, A., Abbas, J., Naemi, R. (2021) Innovative human resource management strategies during the COVID-19 pandemic: A systematic narrative review approach”, Elsevier, <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e07233>, Table 4)

CONCLUSIONS

The Strategic Management of Human Resources marks an effort to deal with all the human resources of an organization systematically and long-termly, which must be treated as a “resource”. Objectives in the strategic management of personnel are focused on competitiveness, performance, survival, the creation of competitive advantage and job flexibility. Today, the majority of academics and executives of organizations (private and public interest) have realized that the only effective way to create and implement a development strategy is through employees. What really leads to the success of strategic decisions is the way in which top management motivates and educates its staff about their involvement in the formulation and implementation of strategic business programs. In each organization there should be a continuous effort to create and align the various systems (or processes), which form the necessary behaviors, abilities, and skills of the staff, with the ability of the organization to implement the decided strategies successfully. This alignment leads to behavioral change, both on the personal level of each employee and throughout the organization and is perhaps the most important key to the success of any strategy. The management and executives of an organization can control and influence the activities of staff in the process of implementing a strategy. They can have direct control over the formation of strategies and action plans, as well as all those organizational systems that influence staff behavior.

REFERENCES

- Armstrong, M., Taylor, S. (2014) *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*, 13th Edition, Kogan Page.
- Arthur, J. (1995) Effects of Human Resource Systems on Manufacturing Performance and Turnover, in Gephart, M. A. (1995) *The Road to High Performance, Training and Development*, 37 (3).
- Berg, P., Appelbaum, E., Bailey, T., and Kalleberg, A. (1995) *The New American Workplace*, in Gephart, M. A. (1995) *The Road to High Performance, Training and Development*, 37 (3).
- Campi, J. P. (1993) *Breaking the Paradigm of Performance Measurement*, in Christopher, W. F. & Thor, C. G. (1993) *Handbook for Productivity Measurement and Improvement*, Portland, Oregon: Productivity Press, 8-45.
- Carroll, A. B., (2004) *Managing Ethically with Global Stakeholders: A Present and Future Challenge*, Academy of Management Executive.
- Collins, C.J., (2020) Expanding the resource-based view model of strategic human resource management, *The International Journal of Human Resource Management*, 32 (2), 1–28
- Collis, D. J., Montgomery, C. A. (1997) *Corporate Strategy: Resources and the Scope of the Firm*, Boston, Massachusetts: Irwin-McGraw-Hill.
- Galpin, T. J. (1998) When leaders really walk the talk: Making strategy work through people, *Human Resource Planning*, 21 (3), 38-45.

Hamel, G., Prahalad, C. K. (1994) *Competing for the Future*, Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Heraty, N., Morley, M. (1998) In search of good fit: policy and practice in recruitment and selection in Ireland, *Journal of Management Development*, 17(9) 662 – 685.

Huselid, M. (1995) HRM and Performance of U.S. Service Businesses, in Gephart, M.A. (1995) *The Road to High Performance*, Training and Development, 37 (3).

Porter, M. E., Reinhardt F. L, (2007), “A Strategic Approach to Climate,” *Harvard Business Review*.

Roumpi, D. (2023) Rethinking the strategic management of human resources: lessons learned from Covid-19 and the way forward in building resilience, *International Journal of Organizational Analysis*, 31 (1), 215-231.

Saari L.M., Judge T.A. (2004) Employee Attitudes and Job Satisfaction, Special Issue: The Contributions of Psychological Research to Human Resource Management, Wiley Periodicals, Inc., 43 (4), 395–407.

Sangeeta M., Varshney M. (2014) Paper on Job Satisfaction of ICICI Employees Job Satisfaction of Private Sector Bank Employees (A Study of Udaipur and Rajsamand Districts ICICI Bank), *International Journal of Management Sciences and Business Research*.

Schuler S.R., Dowling J.P., Cieri H., (1993) An Integrative Framework of Strategic International Human Resource Management, *Journal of Management*, 19 (2), 419-459.

Spector P., (2008) *Industrial and Organisational Behaviour*, Fifth Edition, John Wiley & Sons, New Jersey.

Storey J. (1992) *Development in the Management of Human Resources*, Blackwell, Oxford.

Ting Y. (1997) Determinants of Job Satisfaction of Federal Government Employees, *Public Personnel Management*, 26 (3), 313-334.

Walton R.E. (1985) From Control to Commitment in the Workplace, *Harvard Business Review*, March–April, 77–84.

Wegge J., Schmidt K.H., Parkes C., van Dick R. (2007) Taking a Sickie: Job Satisfaction and Job Involvement as Interactive Predictors of Absenteeism in A Public Organization. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 80 (1), 77–89.

Wheelen, T. L., Hunger, J., D., Hoffman, A., N., Bamford, C., E. (2018) *Strategic Management and Business Policy: Globalization, Innovation and Sustainability*, Global Edition, 15th Edition, Pearson Publishing.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В УСЛОВИЯ НА ДИГИТАЛНА ТУРБУЛЕНЦИЯ – МЕЖДУ ДИГИТАЛНА ДЕМОКРАЦИЯ И ДИГИТАЛЕН АВТОРИТАЗИРЪМ

Ангелина Марковска¹,
Великотърновския университет „Св. Св. Кирил и Методий“

Резюме

Дигиталната трансформация на публичното управление в посока дигитална демокрация минава преди всичко през продължаващата модернизация на публичната администрация и изграждането на трансгранични цифрови мрежи, предоставяне на повече електронни обществени услуги, дигитализация на публичните политики, стимулиране на граждански активизъм. От друга страна, опасността от превръщането на света в своеобразен „цифров паноптикум“, в който правителствата следят и манипулират своите граждани, еволюира в концепцията за т.нар. дигитален авторитаризъм. Доколко отворено, прозрачно, отговорно и активно ще бъде държавното управление в бъдеще? Дали цифровите технологии ще бъдат използвани от авторитарни правителства за контрол и формиране на поведенчески модели чрез репресии, манипулация, цензура и политически контрол? Това са само част от проблемните въпроси, които попадат във фокуса на настоящата статия.

Ключови думи: дигитална трансформация, цифровизация, публични политики, дигитална демокрация, дигитален авторитаризъм, мрежова демокрация

CHALLENGES FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN DIGITAL TURBULENCE – BETWEEN DIGITAL DEMOCRACY AND DIGITAL AUTHORIZATION

Angelina Markovska², University of Veliko Tarnovo

Abstract

The digital transformation of public governance towards digital democracy goes first and foremost through the ongoing modernization of public administration and the construction of cross-border digital networks, the provision of more e-public services, the digitalization of public policies, and the stimulation of civic activism. On the other hand, the danger of transforming the world into a kind of "digital panopticon" where governments monitor and manipulate their citizens has evolved into the concept of so-called "digital authoritarianism". How open, transparent, accountable, and active will government be in the future? Will authoritarian governments use digital technologies to control and

¹ Ангелина Марковска е доцент, доктор по политология, дългогодишен преподавател в катедрата по политически науки във Философски факултет на Великотърновския университет „Св. Св. Кирил и Методий“. От 2019 г. е ръководител на катедра „Политически науки“. Чете лекции по политическа култура, геополитика и теория на международните отношения. Изследователските ѝ интереси са в сферата на международните отношения след края на Студената война, дипломацията, публичните политики и мозъчните тръстове

² Angelina Markovska is an Associate Professor, Doctor of Political science, and long-time teacher in the Department of Political Sciences at the Faculty of Philosophy of the "St. Cyril and St. Methodius" University of Veliko Tarnovo. Since 2019, she is the Head of the Political Sciences Department. She lectures on political culture, geopolitics, and theory of international relations. Her research interests are in post-Cold War international relations, diplomacy, public policy, and think tanks.

shape behavior patterns through repression, manipulation, censorship, and political control? These are just some of the problematic issues that are the focus of this report.

Keywords: *digital transformation, digitalization, public policies, digital democracy, digital authoritarianism, web democracy*

С масовото навлизане на цифровите технологии в публичната сфера понятието „дигитална демокрация“ се превърна в широко експлоатиран, но все още твърде размит в смислово отношение термин без точна и общоприета дефиниция. За целите на настоящото изследване ще разглеждаме дигиталната демокрация като мрежа, свързваща практиките и институциите на политическото самоуправление, използвайки достиженията на цифровите технологии. Понятието за дигитална демокрация е натоварено с аналитична и нормативна конотация. Като аналитичен обект ни дава възможност да изследваме влиянието на цифровите технологии върху публичните институции и практики, като оценяваме степента на политическа ангажираност и демократично управление. Като нормативна концепция ни позволява да осмислим демокрацията като отворена, гъвкава и променяща се форма на политическа организация, която не търпи застой. Тази динамика се дължи, от една страна, на често пъти противоречиви разбирания по отношение на ендемичните за демократичната идея принципи като свобода, равенство или народен суверенитет. От друга страна, тя импонира на променящия се медиен пейзаж, който предоставя нови възможности и практики за политическо самоуправление. Дигиталната демокрация не трябва да бъде възприемана само като утопичен модел, ориентиран в бъдеще време, нито пък като инструмент за деструктуриране на съществуващите демократични институции. Нека да се опитаме да заменим традиционните монокаузални, линейни обяснения за естеството на дигиталната демокрация с мрежов подход, който свързва две успоредно развиващи се области – тази на демократичното самоуправление и тази на дигиталните технологии. И да видим какво би се получило.

В настоящото изследване ще бъдат проследените три ключови етапа в развитието на идеята за дигиталната демокрация, нейните активи, както и опасностите, които крие масовизацията ѝ (например трансформацията ѝ в дигитален авторитаризъм). В първата част се проследява в хронологичен план историята на дигиталната демокрация и нейните „първообрази“ в контекста на специфичната за появата им медийна среда. Любопитен факт е, че темата за пряката демокрация е сред повтарящите се лайтмотиви в медийния наратив през целия разгледан период. Във втората част е направен опит за критичен анализ на предпоставките за демократизация чрез цифрови технологии. Тук се натъкваме на две групи теории – едните дефинират дигитализацията като двигател за политическа промяна, а другите акцентират върху потенциала на цифровите технологии за прилагане на демократичните принципи в нови, експериментални условия. В третата част на изследването вниманието е насочено към четири подбрани области от обхвата на публичната сфера, които претърпяват трансформации в условията на дигиталната демокрация. Това са: 1) демократичното управление и ролята на гражданския потенциал; 2) публичната среда като катализатор за демократично действие и формиране на гражданска позиция; 3) организацията и практиките за

политическо действие; 4) нови форми на дигитална власт и господство – дигитален авторитаризъм.

1. ИСТОРИЧЕСКАТА ТРАДИЦИЯ

Преди всичко нека първо да уточним, че „дигиталната демокрация“ е термин, натоварен с голяма доза политическа претенция. От историческа гледна точка тя е последният (към днешна дата) етап от развитието на електронната демокрация или т.нар. теледемокрация. Проектът за дигитална демокрация бързо набира популярност, навлизайки от сферата на научните изследвания в практиката на експерименталните проекти. От *WELL* до платформата за политическо участие „*Rousseau*“ тези проекти целят „усъвършенстване“ на демократичното управление чрез обвързването му с комуникационните технологии (Dahlberg, 2011, 6), за да се отговори на политическото отчуждение, като се предложат инструменти за разширяване на възможностите за гражданско самоуправление. Връщайки лентата 40 години назад, можем най-общо да разграничим три исторически периода в еволюцията на дигиталната демокрация: а) електронна демокрация; б) виртуална демокрация и в) уеб 2.0/мрежова демокрация. Критерият, по който е направена периодизацията, е съобразен със степента на навлизане на комуникационните технологии за имплантиране на пряко демократични елементи в системата на представителната демокрация, която Робърт Дал в своето класическо изследване „За демокрацията“ определя като „жалък заместител на истинската“ (Dahl, 1982, 52 – 53). Според Дал демокрацията е мислима най-вече чрез своите демократични институции. Ако Дал е прав, то тогава възниква вторичният проблемен въпрос дали дигиталната демокрация може да бъде ерзац на представителната демокрация и ако да, то тогава кои биха били нейните институции.

а) Електронна демокрация

Един от най-ранните първообрази на днешните социални мрежи и платформи за пряко гражданско участие е кабелната телевизия с възможност за обратна връзка в реално време от 80-те години на миналия век, която вдъхновява концепцията за теледемокрация (Dutton, 1992; Etzioni, 1992; Toffler, 1980). Използването на цифровите технологии като инструмент за „качествена“ демокрация през 80-те години на ХХ в. цели популяризация и бързо разпространение на информационните потоци сред гражданите, като улеснява достъпа до публичния и политическия дневен ред. Кабелните телевизионни канали предоставят възможност за директно общуване, без посредници (Dijk, 2012, 50), приближавайки се до образа на пряката атинска демокрация (Hindman, 2009, 5). Емблематичен пример е практиката на електронни срещи на кметствата по места. Въплъщавайки идеята за атинската агора, тези първи опити за дигитална демокрация се стремят да преодолеят политическото отчуждение, като обединяват съмишленици и създават усещане за пряко политическо участие (Bimber, 2003). В този ранен етап на теледемокрация знанието за силата на информационните технологии е доста повърхностно и се ограничава преди всичко до това да бъдат възприети само като канали за комуникация. Изключение е концепцията на Барбър за силната демокрация, според която технологиите могат да се използват по различни, повече или по-малко укрепващи демокрацията способности. „Следователно за

тази цел – продължава Барбър, – е необходимо да се изучи нейната склонност към непосредствена и директна комуникация.“ (Barber, 1998, 585) Такива способности например са техниката на Фишкин за съвещателното допитване, разработена през 1988 г., или използването на системите *Bulletin Board Systems* за създаване на мрежови контакти между политически активисти (Myers, 1994).

б) Виртуална демокрация

С масовото навлизане на интернет и използването на неговите услуги в началото на 90-те години на миналия век се появяват новаторски виждания за предназначението на виртуалните общности (Rheingold, 1993). Образцовият модел на електронните срещи на кметствата бива изместен от модела на „глобалното село“. Приблизително тридесет години след въвеждането му в обръщение като термин от Маклуън „глобалното село“ си присвоява слогана „Малкото е красиво“, визирайки утопичната идея за „денационализирана демокрация“, създадена и развиваща се във виртуалното пространство извън обсега на контрол от националните правителства. Заклеймявайки съществуващите политически институции като отчуждаващи, интернет пионерите планират да пренесат своето технолиберално разбиране за демокрация в оформящото се киберпространство (Schaal, 2016, 285). В своята „Декларация за независимост на киберпространството“ (1996) Джон Пери Барлоу смело нарича установените западни демокрации „тирания“. Той приоритизира киберпространството, състоящо се от свободни и равноправни индивиди, като улесняващо новите форми на политическо и икономическо самоуправление (Dyson, 1997). Барлоу възприема интернет като нещо повече от компютърна мрежа и го назовава с понятието „електронна граница“. Според него главна характеристика на киберпространството трябва да е неговата независимост. Още от зараждането на интернет авторът осъзнава риска, че мрежата може да послужи на нечии „зли амбиции“, „... но също така бях наясно – казва в едно от есетата си, – че съществува истина и добър подход как да откриеш бъдещето и да го предвидиш“. Написана в стила на *Декларацията за независимост на САЩ*, неговата „Декларация за независимост на киберпространството“ съдържа 16 параграфа, в които Барлоу обяснява защо интернет е извън границите на всяка една държава. Възпротивява се и срещу ограниченията, налагани във виртуалното пространство в страни като Китай, Русия, Сингапур, Италия, Германия, Франция (Барлоу, 1996).

Съчетавайки неолибералните идеи за освобождаване от контрола на правителството (Johnson, Post, 1996) със силното усещане за индивидуална свобода и принадлежност към своеобразна контракултура, споделяната, привидно променяща властта архитектура на интернет, се превръща в олицетворение на стил за политическо самоуправление през 90-те години (Lessig, 1999; Goldsmith, Wu, 2006). И все пак в сянката на неолиберализма възходът на *USENET* групите (система за обмен на електронни новини) и *IRC* каналите (от *Internet Relay Chat*) допринася също за оформянето на една комунитарна по своя характер версия на демокрация. Тя е натоварена със задачата да припомни забравената идея за съвместна гражданска принадлежност, която Джон Гастил по-късно ще нарече „машина за демокрация“ (Gastil, 2016).

През този втори етап от развитието на дигиталната демокрация избухват и някои нови видове „мрежови култури“ (Lovink, 2009), които, разчитайки на анонимността, предоставена в интернет пространството, съдействат за създаването на среда за дискриминация и маргинализация. Със залеза на „интернет изключителността“ (Wu, 2011) в началото на 2000 година и на фона на все по-гръмогласните призови за регулация на цифровите инфраструктури, представата за демократичността на киберпространството започва да губи своята притегателна сила.

в) Между Web 2.0 и мрежовата демокрация

„Уеб мрежата на участието“ от първото десетилетие на новия век бележи прехода от „само за четене“ към „четене/писане“ в мрежата. В светлината на Web 2.0 от 90-те години на миналия век потребителите на мрежата се превръщат в производители на съдържание, които за първи път могат ефективно да определят и тематично да насочват съдържателния наратив на публичния дискурс (Bruns, Schmidt, 2011; Shirky, 2008). Мултиплициращите се комуникационни услуги, като блогове, дневници от типа *daily me*, подкастове, виртуални радиа и видеоканали, предоставят нови възможности не само за гражданско участие, но и за осмисляне на демократичното управление (Dahlgren, 2000, 339).

Независимо че Web 2.0 демокрацията е широко приветствана като „инструмент за политическа промяна“ (McPhillips, 2006), тя не притежава революционния характер на виртуалната (електронна) демокрация. Вместо това се определя за нов етап на „масовото гражданско участие в представителната демокрация“ (Froomkin, 2004, 3). Свободата вече не е привилегия на елит от интернет първопроходци, а симбиоза от разбирането за „културно разнообразие, политически дискурс и справедливост“ (Benkler, 2006), проявена в условията на „мрежова демокрация“ (Hacker, 2002) или „уикидемократия“ (Novesck, 2009). Цената за настъпилата масовизация на интернет обаче е висока. Новите бизнес модели стимулират тази глобална социализация на електронни услуги, като същевременно превръщат индивидуалния човешкия ум в „стока“. Очаква се предложената „мигновеност“ на дигиталните технологии за „организиране без организация“ (Shirky, 2008) да размие установената институционална йерархия, правейки излишни бюрократичните структури. Всъщност специфичната сила на „мрежовата демокрация“ се състои в „слабото фактическо взаимодействие“ между свързаните в дигитална среда граждани. Тази особеност обвързва по непредвидим начин индивидуализма и солидарността с ефекта на тълпата (Aguiton, Cardon, 2007). Web 2.0 демокрацията силно резонира и с концепцията на Хабермас за делиберативната демокрация, приоритизирайки ролята на публичната сфера в колективното самоуправление (Habermas, 1996).

За разлика от революционния характер на виртуалната демокрация, теледемократията и Web 2.0 мрежовата демокрацията си поставят по-скоро реформаторски цели, свързани с постигане на пряко демократично самоуправление, стъпвайки на оптимистичното убеждение, че комуникационните технологии носят демократичния дух сами по себе си (Hindmann, 2009, 5). Няколко години по-късно „платформеният популизъм“ (Morozov, 2021) отново ще разпали надеждите за „силата на тълпата“, задвижена посредством инструментите на дигиталните технологии за целите на различни политически субекти.

2. МЕДИАТОРНАТА ДЕМОКРАЦИЯ В ДИГИТАЛНОТО ОБЩЕСТВО

Повечето научни приноси към концепцията за дигиталната демокрация се отнасят до продължаващата трансформация на демократичното управление. Докато някои теоретични постановки акцентират върху деинституционализиращите аспекти на тази промяна, други се интересуват от експерименталните практики, които могат да доведат до създаване на нови или модифициране на старите демократични институции. Първата група теории е ориентирана към един по-скоро песимистичен прочит за разпад и дестабилизация. Той е продиктуван от оценката за нарастващата крехкост на някога силните политически партии, от детронирането на изборите и изборните органи като основни демократични институции и от дълбоката структурна промяна в публичната сфера. Ерозиращата власт на последната включва най-вече загуба на лидиращата роля на средствата за масова информация при формиране на дневния ред на обществото. Те биват изместени постепенно от нови, по-директни форма за политическа комуникация, каквито са електронните платформи (Coleman, 2017). След края на Втората световна война тези песимистични теории разглеждат информационните технологии като заплаха за демокрацията и повдигат редица въпроси като дали и по какъв начин демокрацията трябва да бъде защитена и опазена от фрагментацията и хибридизацията в публичната сфера, от нарастващата непредсказуемост при формиране на политическата воля, от речта на омразата, насилието и дезинформацията. Теоретичните подходи за деинституционализация или „дезинтермедиация“ (Urbinati, 2019) приписват силна власт на дигиталните бизнес модели, поради което прехвърлят вината за опасностите върху дигиталните технологии. Те възприемат онлайн платформите и алгоритмичните системи преди всичко като двигатели за демократична промяна. Според този възглед социалните медии изкривяват демократичния дискурс посредством създаването на виртуални групи/общности и социални ботове (Pariser, 2011; Sunstein, 2017). Поради своя глобален характер социалните медии успяват да концентрират значителна „инструментална“ или „комуникационна“ власт (Castells, 2009) в ръцете на няколко технологични гиганта, което на практика ерозира способността на гражданското общество за самоуправление и поражда съмнение за „дигитален авторитаризъм“. Мрежовата демокрация приема, че дигиталните инфраструктури на свой ред също упражняват обратен формообразуващ ефект върху демократичните институции, поради което биват определени като „агенти за социална промяна“ (Hacker, 2002).

За разлика от тях, втората група теории за демократичната трансформация посредством дигиталните технологии разглеждат електронната демокрация преди всичко като експериментална среда, в която може да се осъществи (контролирано) активна реформа на съществуващите представителни институции. Дигиталните инструменти за политическо действие позволяват революционни демократични процеси, някои от които могат да породят и нови институционални условия. Традиционно законодателят е този, който формира подходяща политическа среда: законите са средствата, чрез които гражданите, посредством своите парламентарни представители, налагат допустимите граници на обществен ред и социални отношения. С навлизането на цифровите технологии около законодателните органи започват да гравитират все повече граждански технологични организации, целящи да реформират, подобрят или

дори да подменят законодателните функции на първите (Lukensmeyer, 2017). Такива са например електронните платформи на политическите партии, на неправителствени организации като *European Digital Rights* (EDRi), които се стремят към налагане на по-ефективни механизми за търсене на отговорност от политическия елит. Социалните групи в мрежата също експериментират с преки форми за демократично вземане на решения, които включват разработване на конкретни модели за местно участие *от долу нагоре*. Такива са например електронните платформи за „управление, основано на демокрацията“ в община Барселона и община Мадрид (Bua, Bussu, 2020).

Ако изходим от факта, че живеем в реалностите на променяща се демокрация, то и двете групи теории за дигитална промяна (вариантът за деинституционализация и този за реинституционализация на демократичните институции) хвърлят светлина върху практики, изпълнителни органи и механизми, които в миналото са приемани за даденост, но към настоящия момент претърпяват пълен политически колапс (Berg et al., 2020). И двете теоретични перспективи изхождат от разбирането за променливостта на демокрацията, но втората отива малко по-напред, очертавайки нови възможности за структуриране на публичното пространство чрез прилагане на модерни практики за политическо самоуправление.

Следвайки същата логика, смятаме, че дигиталните технологии не би трябвало да се разглеждат нито като независим фактор, нито като обикновен инструмент за политическа промяна. Те предлагат по-скоро „пространство от възможности“ (Hubig, 2006, 155 – 160) със специфични „дадености“/ресурси, които могат да подскажат, но не и да наложат механизма, по който демокрациите ще използват дигиталните технологии. Понятието „пространство на възможностите“ следва да се разбира в смисъл, че технологиите допускат (условно) безброй варианти за приложение, но винаги с непредсказуем бъдещ ефект. „Дигиталните демократични възможности“ по смисъла на Десерийз (Deseriis, 2020b, 1) например се отнасят до „демократичните възможности на дигиталните медии“, дефинирани най-общо като минимизиране на разходите за политическа координация. Именно чрез предоставянето на такива възможности за широко гражданско участие дигиталните медии могат да бъдат използвани за реализация на различни политически сценарии, вариращи от инструментални действия, ангажирани с модернизация на представителната демокрация, до амбиции за „демократизиране на демокрацията“ (De Sousa Santos, 2005), оспорващи властовото статукво.

Възприемането на дигиталните технологии преди всичко като медии (електронни), овладяването и използването им променя нашите възгледи за света, нашия опит и очаквания. Без задълбочено познаване на социалните, културните и икономическите особености на дадено общество не може да бъде направена правилна оценка на начина, по който те биват интегрирани в политическите институции на една демократична система, как ние ги използваме и как те формират нас (Hofmann, 2019). Следователно, дигиталната демокрация е по-скоро реинтермедиация, която в крайна сметка води до появата на нови или структурно променящи се стари демократични институции (Epstein, Katzenbach, Musiani, 2016).

Като реинтермедиация дигиталната демокрация проследява еволюцията на демокрацията по динамичен и гъвкав начин, без праволинейни сюжети за възход и

упадък. От тази гледна точка все по-видими стават многобройните, често противоположни тенденции в отношенията между политическото самоуправление и опосредстващите го структури. Един такъв поглед върху демокрацията предполага ново осмисляне не само на нейните фундаментални характеристики, но и на старите модели за политическо самоуправление.

3. ЧЕТИРИ ТЕМАТИЧНИ ОБЛАСТИ ЗА ДЕМОКРАТИЧНА ТРАНСФОРМАЦИЯ

Както вече изяснихме, дигитализацията предоставя нови възможности за демократично самоуправление, които могат да бъдат проследени в четири ключови теми на съвременната демокрация. Тези тематични области са свързани с промяна в: а) ролята на правителството и участието на гражданите; б) публичната сфера; в) връзката между гражданско участие и представителност и г) корелацията „власт – права“. Как новите дигитални възможности обаче се възприемат и прилагат на терена на практическата политика?

а) Демократичното управление и ролята на гражданите

Дигиталната демокрация предлага нови понятия за демократично управление. Те варират от инициативи за „отворено управление“ (Noveck, 2015) или „отворена демокрация“ (Landemore, 2020) до управленски режими, легитимиращи властта си посредством монопол върху цифровите алгоритми. Проектите за „отворено управление“ и „отворена демокрация“ дават възможност на гражданите да се ангажират пряко с дейности, изпълнявани обичайно от публичната администрация, като адаптират максимално публичните политики в отговор на собствените нужди. Концепцията за „отворена демокрация“ се популяризира на всички равнища – от местно сътрудничество до общонационални електронни кметства и международни споразумения, като „Партньорство за открито управление“ (Schnell, 2020). Други проекти за „отворено управление“ представляват реални стратегии за промяна в традиционната властова структура и позиционират политическите партии извън политическото пространство. Преоткриването на правителството като електронна платформа (O'Reilly, 2011, 13) или „уики“ (Noveck, 2009) се базира на хоризонтални форми за гражданско управление в интерес на общото благо. Въпреки всички надежди за доближаване до ефективна пряка демокрация концепциите за масово участие на гражданите в управлението посредством дигиталните технологии търпят редица организационни ограничения. Поради това те остават фокусирани върху усилията за подобряване на „отчетността чрез прозрачност на политическите решения“ (Hansson et al., 2015, 545). Междувременно в научното поле на социалните науки се лансират авангардни модели за вземане на управленски решения при широко гражданско участие. При повечето от тези проекти гражданите вече не са възприемани в ролята им само на гласоподаватели или (критични) зрители. Вместо това се залага на активното им включване в консултациите, както и в процесите по вземане на политически решения (Simon et al., 2017c, 5). Испанският град Барселона е пример за добра практика в тази посока, свързана със „стратегията на участието“ – високо оценен модел за дигитално овластено общинско самоуправление (Mogozov, Bria, 2018).

Развитието на цифровите технологии позволява и по-технократски представи за отзивчиво управление. Концепцията за „демокрация на данните“ (Susskind, 2018, p. 246) например разглежда дигиталната демокрация като научен и управленски проект, насочен към усъвършенстване на информационната база с данни, възприемана като необходима предпоставка за ефективни политики. Други епистемологични практики, като *demos scraping*, които акумулират информация за гражданите (демос) чрез автоматизиран анализ на цифрови данни за проследяване, биват използвани за политически цели (Ulbricht, 2020, 429). Подобни подходи, като „демокрация на данните“, са остро критикувани заради носения от тях дух на патерналистичен либерализъм (König, 2019). Аргументът е, че се подменя приоритетът за политическо участие на гражданите с този за постигане на социално благополучие чрез „побутване“ от горе.

б) Публична сфера

Като пространство за проявление на свободна воля публичната сфера е фундаментално условие на либералните демокрации. Новата комуникационна инфраструктура, появила се след радиопредавателите и предизвикала дълбоки политически промени (Chadwick, 2013), повлия върху средствата за масова информация и предефинира сферата на публичното. От друга страна, дигитализацията улесни свободното разпространение на съдържание, генерирано от потребителите в интернет. Докато радиото и печатарската преса предоставиха привилегирован достъп до публичната реч на професионални журналисти и политически елит, то електронните медии заложиха на комуникационна стратегия от типа „много към много“ и предпоставиха появата на т.нар. мрежови публикации (Varnelis, 2008). В допълнение социалните мрежи, блогосферата и услугите за изпращане и получаване на съобщения формираха комуникационна инфраструктура от типа „масова самокомуникация“ (Castells, 2009). Тези промени (и не само) трансформираха и публичната сфера. Както доказва делиберативната демокрация (по Хабермас), оформянето на общественото мнение посредством публичен дискурс придоби все по-голямо значение не само „само по себе си“, но и във връзка с изборите и парламентарното вземане на решения (Urbinati, 2006). В отговор на спада в доверието към демократичните институции и към управленския елит публичната сфера бива натоварена с нови и разнообразни функции, една от които е да бъде „куче пазач“ при упражняване на политическата власт (Ovcharov, 2021, 288). Туитовете и хаштаговете са своеобразен израз на обществените настроения или *vox populi*. Ролята на „куче пазач“ започва да се изпълнява от по-широк кръг публични субекти, сред които граждански технологични активисти, масови медии и „инфлуенсъри“. Това дава повод да започне да се говори за „мониторингова демокрация“ (Keane, 2013) или „контрадемокрация“ (Rosanvallon, 2008) в дигитална среда. Налице е силна взаимозависимост между вариращите интерпретации за значението и обхвата на публичната сфера, променящите се демократични практики и адаптацията към използването на дигиталните технологии в политическия дневен ред. Като страничен ефект на комуникацията, осъществена посредством електронни платформи, е възможността гражданите да участват пряко в генерирането, структурирането и разпространението на информационните потоци (Castells, 1996). „Мрежовата публиката“ се превръща от потребител в създател на

информация, с което установените социални и нормативни граници между създаването, разпространението и потреблението на новини започват да се размиват. Традиционните средства за масова информация губят битката за контрола върху каналите за комуникация в полза на социалните мрежи. Журналистическите стандарти за релевантност на информацията се конкурират с алгоритмични модели за куриране на съдържание, включително изчисляване на вероятности за популярност и персонализиран интерес (Ananny, 2020). Именно тази персонализация и мащабно разпространение на информация по хоризонтала дават повод да говорим за плурализация в публичната сфера. В резултат споделените общи разбирания за приемливо политическо поведение започват да губят своята общовалидност. Тази продължаващата „платформализация“ (Poell et al., 2019; Helmond, 2015) на публичната сфера провокира прозрения за ерозиращите институции на представителните демокрации и открехва вратата към „дигитален авторитаризъм“. Личните, граждански позиции, свободно изразени в социалните мрежи, оспорват правилата, нормите и ценностите, които до този момент са маркирали границите на публичния дискурс. Последното се отнася не само до познатите бинарни опозиции от вида „публично и частно“, „истина и лъжа“, „рационално и ирационално“, „политически влиятелни и маргинални позиции“, но и до ролята на традиционните средства за масова информация, които дълго време определят дневния ред на обществото (Bourdieu, 1996, 236). В последните теоретични изследвания върху демокрацията се признава двусмислеността на описаната промяна. Дигиталната демокрация всъщност измества фокуса от политическото самоуправление към следизборни, извънпарламентарни практики, институционализирайки някаква нова форма на „негативен суверенитет“ (Rosanvallon, 2008), изразяващ се в ограничаване на властта, а не в конструктивно ѝ използване.

в) Политически действия отвъд гражданското участие и представителността

Изкристализирането на идеята за дигитална демокрация се появява в момент, когато старите модели за политическо действие са в упадък: политическите партии страдат от загуба на членска маса, аурата на избирателния мандат избледнява, а аудиторията от т.нар. пасивни граждани се превръща в активна аудитория от „консуматори“ на информация (Ritzer, Jurgenson, 2010). Възстановен е балансът между „двете власти на демократичния суверен“ (Urbinati, 2014, 22) – публичната сфера, като пространство за дискусии, и сферата на вземане на институционални решения. На „демократичния интерфейс“ между институционализираната и неинституционализираната сфера за политическо действие се появяват нови модели на гражданска ангажираност за влияние върху представителните институции. Не всички обаче могат да се определят като конструктивни. Някои са на ръба на конституционните граници, други са манипулативни и откровено антидемократични, предизвиквайки реакция на „демократична защита“ (Müller, 2021). Употребата на електронните платформи за провеждането на социални кампании от различно естество стимулира политическа мобилизация, която, както в случая с *Moveon.org* или *Avaaz*, лобира идеята за пряко гражданско волеизлияние с финансиране от „тълпата“ (Karpf, 2012). Хаштагът #активизъм в социалните мрежи разнообрази традиционните журналистически

прийоми за задаване на дневния ред, надхвърли представата за пасивна аудитория и допълни активистките практики чрез създаването на проблемна публика „от долу нагоре“ по примера на #BlackLivesMatter. Нарастващият технологичен активизъм създаде дигитални инфраструктури като *DECIDIM*, за да „улесни гражданското участие, да подобри комуникацията между правителството и гражданите и да предложи политическа отчетност“ (Вааск, 2018, 45). Този дигитален активизъм обаче не бива да ни подвежда, защото той не е по-всеобхватен и по-популярен от познатите „аналогови“ форми на политическа ангажираност (Hindmann, 2009). Напротив, възходът на дигиталната комуникационна парадигма, особено при социалните движения в социалните мрежи, може да се окаже временен, тъй като подценява необходимостта от поддържане на регулярни връзки с политическите и управленските институции на държавата.

Политическото участие претърпява трансформация от дългосрочна партийна ангажираност към проблемно ориентирани, краткосрочни и често пъти ефимерни форми на политическо действие, описани от Бенет и Сегерберг като „преход от колективно към свързващо действие“ (2012). И все пак чупливият и променлив характер на повечето подобни „социални движения“ доказва, че политическите организации не са излишни. Хибриди, като „платформените партии“ например, разчитат на хоризонтални структури и създават ефективни платформи за директна и прозрачна вътрешната комуникация при вземането на решения (Deseriis, Vittori, 2019). Други политически партии „отварят“ вратите си за достъп, надявайки се на временна подкрепа от лица, които не са техни членове (Scarrow, 2015, 128). Не всички подобни организационни експерименти обаче предполагат демократизиране на политическите структури. Стратегиите за „компютърно управление“ и „електронно наблюдение на предпочитанията на избирателите“ (Kreiss, 2012, 144) имат за цел да поставят под контрол процесите на политическа мобилизация (Bennett, Lyon, 2019). Това се отнася особено до практиките за микротаргетиране на специфични групи от избиратели в социалните мрежи – практики, които, вместо да инспирират съзидателен обществен дискурс, подхранват „политиките на идентичността“. Нещо повече, демократичната по своя замисъл идея за отслабване властта на партийните елити посредством мрежова мобилизация насърчава популизма и възхода на политически демагози (De Blasio, Viviani, 2020).

Сред предимствата на дигиталната демокрация са възможностите за изграждане на хоризонтална демократична самоорганизация в широк и интерактивен мащаб. По този начин се преодолява йерархичната бюрократична структура на представителната демокрация. Появяват се нови модели за „интерактивност и контрол“ в политиката (Chadwick, Stromer-Galley, 2016, 3), които се основават на методика от типа „търсене – предлагане“ и с това допринасят за създаване на политическо гражданско общество, способно да оказва влияние в процеса по вземане на политически решения.

д) Корелацията „власт – права“ и дигиталната демокрация

В най-широк смисъл политическата власт е инструмент/ресурс за опазване на социалния ред (Arendt, 1958; Rosanvallon, 2006). В своята институционализирана форма властта е синоним на правила, норми на поведение и господство. Дигиталната демокрация генерира нови източници на власт и така всъщност променя установеното властово статукво. Монополът върху притежаването на данни с чувствителна информация и използването им като обменна „стока“ е пример за такава нова властова форма. Електронните платформи, определяни като „новите форми на организация през XXI век“, все по-видимо монополизират събирането и анализа на данни, като налагат една специфична форма на „мрежово господство“ (Stark, Pais, 2021). Успявайки да кодифицират дори и демократичната комуникация (Dean, 2009), електронните платформи се превръщат от гъвкави посредници в самостоятелни властелини, владеещи „силата на общественото мнение“ (Helberger, 2020, 4). Властта „в ръцете“ на електронните платформи поражда специфични проблеми за дигиталната демокрация, тъй като я делегитимира, поставяйки под въпрос конституционното изискване за баланс на властите (Suzog, 2018).

В този смисъл взаимодействието между правителствата и електронните платформи е сложно и поставя под съмнение традиционните представи за демократичен суверенитет. В качеството си на „клиент на данни“ правителствата изискват от собствениците на електронни платформи да им предоставят свободен достъп до информационните масиви, най-вече в областта на правоприлагането, опазването на вътрешния ред и държавната сигурност. Разкритията на Едуард Сноудън за разузнавателните служби демонстрират мащабите на публично-частното сътрудничество, включително и проблематичните му последици по отношение правата на човека. Правителствата са регулатори на предоставените публични услуги, основаващи се на данни. В този случай електронните платформи се явяват не друго, а „пълномощници на държавата за прилагане на законите“ (Fourcade, Gordon, 2020, 94), като следват разпоредбите за „уведомяване и сваляне“ от виртуалното пространство на определена чувствителна информация. Границите между публичния и частния сектор изглежда се размиват в посока към властова симбиоза между съгласувани интереси. Електронните платформи се превръщат в „мениджъри на онлайн комуникацията“ (Helberger, 2020, 7) – факт с неясни последици за качеството на обществения контрол и демократичната отчетност. И въпреки че в условията на дигиталната демокрация основните граждански права могат да бъдат защитени, на практика те са застрашени, както от новите бизнес модели, опериращи/търгуващи с данни, така и от разширяващите се надзорни функции на държавата.

Съществуват обаче и някои добри практики по отношение на констелацията „власт – господство“. Що се отнася до опазване правата на човека, то се политизира все по-често отвъд националните граници, но все още твърде несистемно. В международен аспект политическите борби за демократичните принципи, по които следва да протече дигитализацията, имат за свой обект преди всичко „правата на потребителите на цифрови услуги“ (Suzog, 2018, 4). Многобройните наднационални инициативи за създаване на „интернет законопроект за правата на потребителите“ са доказателство за появата на дигитален конституционализъм от долу нагоре (Redecker et al., 2015).

Дигиталният конституционализъм ражда нова категория „конституционни субекти“ (Teubner, 2004), към които се числят не само международните неправителствени организации, но и самите корпорации – собственици на глобални електронни платформи. Така всички споменати субекти допринасят неформално за юридическото регламентиране на дигиталната сфера.

В допълнение към подхода, зачитащ преди всичко „правата на потребителите на цифрови услуги“, могат да бъдат добавени и други форми на ангажираност на микро- и макроравнище. Пример за първата е нарастващата политическа ангажираност на служителите в ИТ сектора, манифестирана посредством „напускане на работа“ или „изтичане на вътрешна информация“ при несъгласие с определени фирмени управленски решения. На макроравнище националните правителства са „принудени“ да търсят алгоритми за приемливо овластяване на електронните платформи в рамките на претенцията им за дигитален суверенитет. Понятието за суверенитет обаче оправдава преди всичко усилията за укрепване на националната сигурност на държавата, но не и на нейната демократизация! Тази малка, почти фактологична подробност е важна, защото имплицитно оправдава централизирания държавен контрол върху електронните платформи, който може да бъде тълкуван и като „дигитален авторитаризъм“. Какво може да се направи? Една по-видима гражданска ангажираност може да проправи пътя към демократизирането на дигиталната власт от долу, като по този начин съдейства за превръщането на електронните платформи в пълноправен политически субект.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изследването на дигиталната демокрация навежда на разсъждения, които надхвърлят обичайното разбиране за демокрация. Политическото самоуправление е динамичен процес, който невинаги следва в линейна прогресия формите на демократична организация. По аналогичен начин дигиталната демокрация не може да бъде сведена само до монопол върху властовия лост за осмисляне на демократични ценности като свобода, равенство, пряко участие. Предвид тази ендогенна динамика съвременните демократични системи се поддават трудно на монокаузални обяснения, а изискват интердисциплинарен подход. Дигиталните технологии и тяхното значение за степента на демократичност на политическата система трябва да се оценят преди всичко в нейния социален контекст. Теориите за дигиталната демокрация ще трябва тепърва да формулират основополагащите ѝ принципи, които да ѝ зададат посока и да ѝ придадат смисъл. Едва след това ще може да се дискутира и необходимостта от изграждане на специфична институционална инфраструктура на дигиталната демокрация. На този етап тя трябва да се приема условно като модел за политическо устройство в процес на изграждане и/или промяна.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Aguiton, C., Cardon, D. (2007) The Strength of Weak Cooperation: An Attempt to Understand the Meaning of Web 2.0. *Communications & Strategies*, 65, 51 – 65.
- Ananny, M. (2020) Presence of Absence: Exploring the democratic significance of silence. *Open Science Framework*.
- Arendt, H. (1958) *The human condition*. The University of Chicago Press.
- Baack, S. (2018) Civic tech at mySociety: How the imagined affordances of data shape data activism. *Krisis*, 1, 44 – 56.
- Barber, B. R. (1998) Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy. *Quarterly Political Science*, 113(4), 573 – 589.
- Benkler, Y. (2006) *The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom* (p. 515), Yale University Press.
- Bennett, C. J., Lyon, D. (2019) Data-driven elections: Implications and challenges for democratic societies. *Internet Policy Review*, 8(4).
- Bennett, W. L., Segerberg, A. (2012) The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics. *Information, Communication & Society*, 15(5), 739 – 768.
- Berg, S., König, T., Koster, A.-K. (2020) Political Opinion Formation as Epistemic Practice: The Hashtag Assemblage of #metwo. *Media and Communication*, 8(4), 84 – 95.
- Bimber, B. A. (2003) *Information and American democracy: Technology in the evolution of political power*. Cambridge University Press.
- Boler, M., Davis, E. (Eds.) (2021) *Affective politics of digital media: Propaganda by other means*. Routledge.
- Bourdieu, P. (1996a) *The rules of art: Genesis and structure of the literary field*. Stanford Univ. Press.
- Bourdieu, P. (1996b) *The rules of art: Genesis and structure of the literary field (Nachdr)*, Stanford Univ. Press.
- Bruns, A., Schmidt, J.-H. (2011) Prodisusage: A closer look at continuing developments. *New Review of Hypermedia and Multimedia*, 17(1), 3 – 7.
- Bua, A., Bussu, S. (2021) Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: Explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona. *European Journal of Political Research*, 60(3), 716 – 737.
- Castells, M. (2009) *Communication power*. Oxford University Press.
- Celeste, E. (2019) Digital constitutionalism: A new systematic theorisation. *International Review of Law, Computers & Technology*, 33(1), 76 – 99.
- Chadwick, A. (2013) *The Hybrid Media System: Politics and Power*. Oxford University Press.
- Chadwick, A., Stromer-Galley, J. (2016) Digital Media, Power, and Democracy in Parties and Election Campaigns: Party Decline or Party Renewal? *The International Journal of Press/Politics*, 21(3), 283 – 293.

- Coleman, S. (2017) *Can the internet strengthen democracy?* Polity Press.
- Dahl, R. A. (1982) *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control.* Yale University Press.
- Dahlberg, L. (2011) Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions.' *New Media & Society*, 13 (6), 855 – 872.
- Dahlgren, P. (2000) The Internet and the Democratization of Civic Culture. *Political Communication*, 17(4), 335 – 340.
- De Blasio, E., Viviani, L. (2020) Platform Party between Digital Activism and Hyper-Leadership: The Reshaping of the Public Sphere. *Media and Communication*, 8(4), 16 – 27.
- De Sousa Santos, B. (Ed.) (2005) *Democratizing democracy: Beyond the liberal democratic canon.* Verso.
- Dean, J. (2009) *Democracy and other neoliberal fantasies: Communicative capitalism and left politics.* Duke University Press.
- Dijk, J. (2012) Digital Democracy: Vision and Reality. In I. Snellen, M. Thaens, & W. Donk (Eds.), *Public Administration in the Information Age: Revisited.* IOS Press, 49 – 62.
- Dutton, W. H. (1992) Political Science Research on Teledemocracy. *Social Science Computer Review*, 10(4), 505 – 522.
- Dyson, E. (1997) *Release 2.0 – die Internet-Gesellschaft: Spielregeln für unsere digitale Zukunft.* Droemer Knaur.
- Epstein, D., Katzenbach, C., Musiani, F. (2016) Doing internet governance: Practices, controversies, infrastructures, and institutions. *Internet Policy Review*, 5(3).
- Etzioni, A. (1992) Teledemocracy: The Electronic Town Meeting. *The Atlantic*, 270(4), 36 – 39.
- Fourcade, M., Gordon, J. (2020) Learning Like a State: Statecraft in the Digital Age. *Journal of Law and Political Economy*, 78, 78 – 108.
- Froomkin, M. (2004) Technologies for Democracy. In P. Shane (Ed.) *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet*, 3 – 20.
- Gastil, J. (2016) *Building a Democracy Machine: Toward an Integrated and Empowered Form of Civic Engagement.* Ash Center for Democratic Governance and Innovation.
- Goldsmith, J., Wu, T. (2006) *Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World.* Oxford University Press.
- Habermas, J. (1996) *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy.* MIT Press.
- Hacker, K. L. (2002) Network Democracy and the Fourth World. *Communications*, 27(2).
- Hansson, K., Belkacem, K., Ekenberg, L. (2015) Open Government and Democracy: A Research Review. *Social Science Computer Review*, 33(5), 540 – 555.
- Hauben, M., Hauben, R. (1997) *Netizens: On the history and impact of Usenet and the Internet.* IEEE Computer Society Press.
- Helberger, N. (2020) The Political Power of Platforms: How Current Attempts to Regulate Misinformation Amplify Opinion Power. *Digital Journalism*, 8(6), 842 – 854.

- Helmond, A. (2015) *The Platformization of the Web: Making Web Data Platform Ready*. *Social Media + Society*, 1(2).
- Hindman, M. S. (2009) *The myth of digital democracy*. Princeton University Press.
- Hofmann, J. (2019) *Mediated democracy – Linking digital technology to political agency*. *Internet Policy Review*, 8(2).
- Hubig, C. (2006) *Die Kunst des Möglichen: Grundlinien einer dialektischen Philosophie der Technik*. Transcript.
- Johnson, D. R., Post, D. G. (1997) *Law And Borders – The Rise of Law in Cyberspace*. *SSRN Electronic Journal*.
- Karpf, D. (2012) *The MoveOn Effect: The Unexpected Transformation of American Political Advocacy*. Oxford University Press.
- Keane, J. (2013) *Democracy and Media Decadence*. Cambridge University Press.
- König, P. D. (2019) *Die digitale Versuchung: Wie digitale Technologien die politischen Fundamente freiheitlicher Gesellschaften herausfordern*. *Politische Vierteljahresschrift*, 60(3), 441 – 459.
- Landemore, H. (2020) *Open Democracy*. Princeton University Press.
- Lessig, L. (1999) *Code and other laws of cyberspace*. Basic Books.
- Lovink, G. (2009) *Dynamics of critical internet culture (1994 – 2001)*, Amsterdam: Institute of Network Cultures 2009 (Theory on Demand 1), DOI: <https://doi.org/10.25969/mediarep/19227>.
- Lukensmeyer, C. J. (2017) *Civic Tech and Public Policy Decision Making*. *PS: Political Science & Politics*, 50(03), 764 – 771.
- McPhilips, F. (2006) *Internet Activism. Towards a Framework for Emergent Democracy*. In P. Isaías, M. B. Nunes, I. J. Martínez (Eds.) *Proceedings of the IADIS International Conference WWW/Internet 2006*, Vols. 5 – 8, 329 – 338.
- Morozov, E. (2021, February 3) *Why the GameStop affair is a perfect example of „platform populism“*. *The Guardian*.
- Morozov, E., Bria, F. (2018) *Rethinking the Smart City: Democratizing Urban Technology*. Rosa Luxemburg Stiftung.
- Muller, J.-W. (2021) *Democracy rules*. Farrar, Straus and Giroux.
- Myers, D. J. (1994) *Communication Technology and Social Movements: Contributions of Computer Networks to Activism*. *Social Science Computer Review*, 12(2), 250 – 260.
- Noveck, B. S. (2009) *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Brookings Institution Press.
- Ovcharov, M. (2021) *Is There a Need for the Prevented Damages of ExtremeNecessity?* *De Jure Journal*, 21(2), 286 – 293.
- O'Reilly, T. (2011) *Government as a Platform*. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13 – 40.
- Pariser, E. (2011) *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*. Viking.
- Poell, T., Nieborg, D., Van Dijck, J. (2019) *Platformisation*. *Internet Policy Review*, 8 (4).

- Rheingold, H. (2000) *The virtual community: Homesteading on the electronic frontier* (Rev. ed), MIT Press.
- Ritzer, G., Jurgenson, N. (2010) Production, Consumption, Prosumption: The nature of capitalism in the age of the digital ‘prosumer.’ *Journal of Consumer Culture*, 10(1), 13 – 36.
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press.
- Scarrow, S. (2014) *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford University Press.
- Schaal, G. S. (2016) E-Democracy. In O. W. Lembcke, C. Ritzi, G. S. Schaal (Eds.) *Zeitgenössische Demokratietheorie*. Springer Fachmedien Wiesbaden, 279 – 305.
- Schnell, S. (2020) Vision, Voice, and Technology: Is There a Global “Open Government” Trend? *Administration & Society*, 52(10), 1593 – 1620.
- Shirky, C. (2009) *Here comes everybody: The power of organizing without organizations*. Penguin Books.
- Simon, J., Bass, T., Boelman, V., Mulgan, G. (2017) *Digital Democracy. The tools transforming political engagement*. Nesta [Report]. Nesta.
- Stark, D., Pais, I. (2021) Algorithmic Management in the Platform Economy. *Sociologica*, 47 – 72.
- Sunstein, C. R. (2017) *#Republic: Divided democracy in the age of social media*. Princeton University Press.
- Susskind, J. (2018) *Future politics: Living together in a world transformed by tech* (First edition), Oxford University Press.
- Suzor, N. (2018) Digital Constitutionalism: Using the Rule of Law to Evaluate the Legitimacy of Governance by Platforms. *Social Media + Society*, 4(3).
- Teubner, G. (2004) *Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional Theory*. Storrs Lectures.
- Toffler, A. (1990) *The third wave: The classic study of tomorrow*. Bantam Books.
- Turner, F. (2006) *From counterculture to cyberculture: Stewart Brand, the Whole Earth Network, and the rise of digital utopianism*. University of Chicago Press.
- Ulbricht, L. (2020) Scraping the Demos. Digitalization, Web Scraping and the Democratic Project. *Democratization*, 27(3), 426 – 442.
- Urbinati, N. (2006) *Representative democracy: Principles and genealogy*. University of Chicago Press.
- Urbinati, N. (2019) *Me the people: How populism transforms democracy*. Harvard University Press.
- Wu, T. (2011) Is Internet Exceptionalism Dead?, in B. Szoka, A. Marcus (Eds.) *The next digital decade: essays on the future of the internet*. Techfreedom.
- Varnelis, K. (Ed.) (2008) *Networked publics*. MIT Press.

ПРОГРАМНО БЮДЖЕТИРАНЕ ЗА ПО-ЕФЕКТИВНО, ЕФИКАСНО И ПРОЗРАЧНО УПРАВЛЕНИЕ НА НАРОДНАТА ПАРА

Румен Брусарски¹, УНСС, София

Резюме

Управлението на народната пара има дълга, богата и интересна история. Основни цели на съвременния бюджетен процес са ефективността, ефикасността и прозрачността в управлението на обществените финанси. Програмното и ориентирано към резултатите бюджетирание (алтернатива на традиционното бюджетирание) е ключов елемент на т.нар. нов мениджмънт в публичния сектор. Настоящата статия е посветена на възникването и развитието на програмното бюджетирание по света и у нас.

Ключови думи: *бюджетен процес, ефективност, ефикасност, прозрачност.*

PROGRAM BUDGETING FOR MORE EFFECTIVE, EFFICIENT, AND TRANSPARENT MANAGEMENT OF THE PUBLIC MONEY

Rumen Brusarski², University of National and World Economy, Sofia

Abstract

The management of people's money has a long, rich, and interesting history. The main goals of the modern budget process are effectiveness, efficiency, and transparency in the management of public finances. Program and results-oriented budgeting (an alternative to traditional budgeting) is a key element of the so-called new management in the public sector. This text is dedicated to the emergence and development of program budgeting around the world and in our country.

Key words: *budget process, effectiveness, efficiency, transparency.*

¹ Румен Брусарски е редовен преподавател в катедра „Финанси“ на Университет за национално и световно стопанство в София от 1989 г. Защитил е дисертация в областта на данъчното облагане. Води лекции по дисциплините „Публични финанси“, „Анализ „разходи – ползи“ и „Оценка на въздействието“. Автор е на учебници, монографии, студии, статии и научни доклади в областта на публичните разходи, данъчното облагане, анализа „разходи – ползи“ и оценката на въздействието. Специализирал е в Германия, Великобритания, Холандия, Франция, Италия, Испания, Португалия и Словакия. Понастоящем е декан на Финансово-счетоводния факултет на УНСС.

² Rumen Brusarski is a full-time lecturer in the Department of Finance at the University of National and World Economy in Sofia since 1989. He defended his dissertation in the field of taxation. He lectures on Public Finances, Cost-Benefit Analysis, and Impact Assessment disciplines. He is the author of textbooks, monographs, studies, articles, and scientific reports in the field of public expenditure, taxation, Cost-Benefit Analysis and Impact Assessment. He specialized in Germany, Great Britain, Nederland, France, Italy, Spain, Portugal, and Slovakia. He is currently the Dean of the Finance and Accounting Faculty at the UNWE.

Моделът на програмно бюджетирание е разработен от Корпорация РАНД³ и използван (за първи път) в Министерството на отбраната на САЩ през 1961 г.⁴ Четири години по-късно (през 1965 г.) той е въведен и в останалите министерства. Днес много страни от развития свят прилагат (под една или друга форма) програмното (ориентирано към резултатите) бюджетирание в публичния сектор.⁵ У нас първият (пилотен) програмен бюджет е на Министерството на околната среда и водите (2003 г.). С течение на времето програмното бюджетирание се въвежда във всички органи на изпълнителната власт, в Народното събрание, Конституционния съд и Сметната палата.

ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ

През първите две десетилетия на Студената война военният бюджет на Съединените американски щати (САЩ) гони 10% от брутният национален продукт.⁶ На този фон, напълно естествено, възниква въпросът за ефективността и ефикасността на военните разходи в мирно време. Още от зората на своето създаване Корпорация РАНД работи активно за рационализиране на въоръжаването във Военновъздушните сили (ВВС) на САЩ. Действащата бюджетна класификация обаче не може да осигури необходимата информация за прилагане на разработената от РАНД методология за *системен анализ*. Поради това през 1953 г. Корпорация РАНД публикува *първият наръчник за изготвяне на програмен бюджет на ВВС*⁷ (136 страници) с уговорката, че приложното поле на тази методология може да обхване всички военни дела. В обобщението на материала се отбелязва следното: „РАНД, като контрактор на ВВС, използва техниката на системния анализ, търсейки решения на проблемите на ВВС. При прилагането на този аналитичен метод е необходимо да се отчетат не само ефективността на въоръжението – обичайната крайна цел, но и разходът на ресурси за алтернативни оръжейни системи, измерен в долари. В опита си да получи данни за доларовите разходи на ВВС за оръжейни системи РАНД установява, че текущото финансово счетоводство и системи за отчитане на разходите не осигурява необходимата информация в подходяща за употреба форма или във вид, който позволява лесно преобразуване в желаните елементи на разходите“⁸ (виж Фигура 2 по-долу). Документът е приет с умерен ентузиазъм и идеята (общо взето) потъва в забвение. Въпреки това (по същество) ВВС не отхвърля предложението и не пречи на РАНД да продължи да развива своята концепция. Така през 1960 г. на бял свят се появяват две ключови публикации („Икономика на отбраната в ядрената ера“⁹ и „Нови

³ Организация с нестопанска цел, създадена от самолетостроителната компания „Дъглас“ през 1948 г. като мозъчен тръст на въоръжените сили на САЩ.

⁴ Система за планиране, програмиране и бюджетирание – Planning, Programming and Budgeting System (PPBS).

⁵ Виж: OECD, OECD Good Practices for Performance Budgeting, OECD Publishing, Paris, 2019.

⁶ Ippolito, D. S. (1990) *Uncertain Legacies, Federal Budget Policy from Roosevelt through Reagan*, The University Press of Virginia, 113.

⁷ Novick, D. (1954) *Efficiency and Economy in Government Through New Budgeting and Accounting Procedures*, ASTIA Document Number AD 116589, The RAND Corporation.

⁸ Novick, D. (1954) *Efficiency and Economy in Government Through New Budgeting and Accounting Procedures*, ASTIA Document Number AD 116589, The RAND Corporation, p. V.

⁹ Hitch, Ch. J. and Roland N. McKean (1960) *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, A RAND Corporation Research Study, Harvard University Press, Cambridge 38, Massachusetts.

инструменти за плановици и програмисти¹⁰). Те попадат в полезрението на експерти от бъдещата администрация на Джон Ф. Кенеди като обещаващ подход за управление на един от най-значимите компоненти на федералния бюджет – военните разходи.

През 1961 г. Министерството на отбраната на САЩ (при министър Робърт Макнамара) въвежда разработената от Корпорация РАНД *Система за планиране, програмиране и бюджетизиране (СППБ)* – пионерски опит в програмното бюджетизиране в публичния сектор на икономиката в световен мащаб. Първият програмен военен бюджет е за фискалната 1963 г. и е изготвен като част от 5-годишния отбранителен план на САЩ за периода 1963 – 1967 г. Чарлз Хитч, един от водещите автори на СППБ, описва новата бюджетна методология така: „система, която обединява на едно място и в едно време цялата релевантна информация, от която те (министърът и неговите съветници) се нуждаят, за да вземат разумни решения относно предната (отбранителна) програма и да контролират изпълнението на тази програма.“¹¹

През 1965 г. администрацията на президента Линдън Джонсън въвежда СППБ във всички министерства/агенции на федералното правителство. Впоследствие системата обхваща щатските и местни правителства. Опитът на САЩ се оказва заразителен. Организацията на обединените нации (ООН) публикува *Наръчник за програмно и ориентирано към резултатите бюджетизиране*¹² (103 страници). Към края на 60-те години на ХХ век почти всички страни в Южна Америка, някои азиатски и африкански държави прилагат варианти на програмно бюджетизиране.¹³

В началото на 70-те години на ХХ век първоначалният ентузиазъм за повсеместно прилагане на СППБ в публичния сектор на американската икономика отслабва. По мнението на специалисти основна причина за това е въвеждането на системата в министерства/агенции, които не са подготвени да работят с новата методология и съответно резултатите са незадоволителни. Така използването на програмното бюджетизиране в САЩ продължава, но с по-скромни амбиции за обхват и приложно поле. Следват (краткотрайни) инициативи за развитие и усъвършенстване на методологията – Управление по цели¹⁴ (1973 г., при президента Ричард Никсън); Бюджетизиране на нулева основа¹⁵ (1977 г., при президента Джими Картър) и др. През 1993 г. е приет Закон за представянето и резултатите на правителството¹⁶, а през 2010 г. – Закон за модернизация на закона за представянето и резултатите на правителството¹⁷.

В края на ХХ и началото на ХХІ век почти всички страни от развития свят прилагат варианти на програмното и ориентирано към резултатите бюджетизиране. През 2018 г. 30 държави – членки на Организацията за икономическо сътрудничество и

¹⁰ Novick, D. New Tools for Planners and Programmers, The RAND Corporation, P-2222, December 1960.

¹¹ Palmer, G. (1978) The McNamara Strategy and the Vietnam War. Connecticut: Greenwood Press, 8, 103 – 104.

¹² United Nations (1965) A Manual for Programme and Performance Budgeting. Department of Economic and Social Affairs, New York.

¹³ Diamond, J. (2003) From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. IMF Working Paper, WP/03/169, IMF, 8.

¹⁴ Management by Objectives (MBO).

¹⁵ Zero-Base Budgeting (ZBB).

¹⁶ The Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA).

¹⁷ The GPRA Modernization Act of 2010 (GPRAMA).

развитие (ОИСП), използват методологията на програмното бюджетиране, както следва (виж Фигура 1 и бележка под линия № 21 по-долу):

- презентационно ориентирано към резултатите бюджетиране: 10 страни (Австралия, Белгия, Германия, Дания, Испания, Италия, Полша, Словакия, Словения и Турция);
- информирано ориентирано към резултатите бюджетиране: 12 страни (Австрия, Швейцария, Чили, Чехия, Франция, Унгария, Ирландия, Япония, Корея, Нидерландия, Нова Зеландия и Швеция);
- мениджърско ориентирано към резултатите бюджетиране: 8 страни (Канада, Естония, Финландия, Великобритания, Исландия, Латвия, Мексико и Норвегия).¹⁸

Нито една държава – членка на ОИСП, не определя себе си като прилагаща директно ориентираното към резултатите бюджетиране (виж Фигура 1 по-долу). Изключения правят плащанията към доставчици на някои услуги в публичния сектор (например здравни услуги).¹⁹

АНАТОМИЯ НА ПРОГРАМНОТО БЮДЖЕТИРАНЕ

Модерният публичен бюджет възниква в началото на XIX в. след векове на хаос и нерационално управление на обществените финанси. Днес развитият свят познава и използва два подхода на бюджетиране:

- традиционен подход;
- ориентиран към резултатите подход.

В центъра на *традиционното бюджетиране* са ресурсите, с които (трябва да) разполага съответната организация (персонал, материални и нематериални активи, парични средства). Много често основна (и единствена) мярка за постигнати резултати са разходите, които организацията прави в едно или друго направление – похарчили сме повече, значи сме постигнали повече (от миналата година например)!? Системата обикновено не разполага с информация за това какво действително е направено, какво организацията създава (произвежда) и какъв е общественият ефект от нейната дейност.

Основните недостатъци на ориентираното към ресурсите бюджетиране могат да бъдат систематизирани така:

- стимулира ръст на публичните разходи и бюджетния дефицит;
- оперира в краткосрочна перспектива;
- не създава стимули за ефикасно използване на ресурсите;
- генерира бюджети, които не отразяват действителните потребности на обществото;
- прозрачността в бюджетния процес не е на необходимото ниво.

Програмното и *ориентирано към резултатите бюджетиране* е ключов елемент на т.нар. нов мениджмънт в публичния сектор. То е опит информацията за резултатите

¹⁸ OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris, 16.

¹⁹ Ibid.

(представянето) на организацията да се инжектира (обратно) в бюджетния процес за вземане на по-рационални решения и по-ефективно и ефикасно управление на парите на данъкоплатците. Фокусът на бюджетирането се измества от ресурсното осигуряване на дейността (функционирането) на съответната организация към разполагане (алокация) на ресурсите за постигане на предварително набелязани цели (получаване на конкретни резултати) от организацията. Установява се здрава системна връзка между обществени ресурси и резултати (ефекти) за обществото. Това променя философията на бюджетирането в публичния сектор – финансира се не бюджетната организация като такава, а това, което тя създава (произвежда).

ОИСР има сериозен принос за въвеждането и развитието на ориентираното към резултатите бюджетиране. Според ОИСР „Ориентирано към изпълнението (резултатите – Р.Б.) бюджетиране е „систематичното използване на информация за изпълнението за информиране на бюджетните решения, пряко при вземането на решения за разполагане на бюджетните ресурси или като контекстуална информация за информиране на бюджетното планиране, и за повече прозрачност и отчетност в бюджетния процес чрез предоставяне на информация на законодателите и обществеността за целите на разходите и постигнатите резултати“.²⁰ Накратко, ориентиран към резултатите бюджет е „всеки бюджет, който представя информация за това, което агенциите са направили или се очаква да направят с парите, които са им предоставени.“²¹

В практиката на развития свят са познати три основни варианта на ориентирано към изпълнението (резултатите) бюджетиране (виж Фигура 1):²²

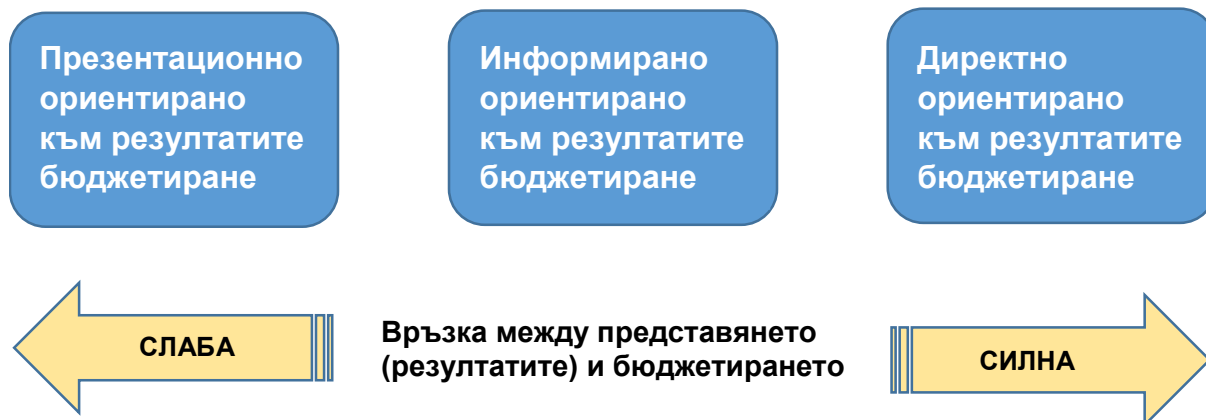
- *Вариант 1* (Презентационно ориентирано към резултатите бюджетиране): Информацията за резултатите на организацията се представя отделно от бюджетната документация и (на практика) няма съществено значение при вземането на решения за разполагане на бюджетните ресурси. Връзката между представяне (резултати) и бюджетиране е слаба.
- *Вариант 2* (Информирано ориентирано към резултатите бюджетиране): Информацията за представянето (резултатите) на организацията е част от бюджетната документация. Резултатите имат (определено) значение при вземането на решения за разполагане на бюджетните ресурси.²³ Това е най-често използваната форма на ориентирано към резултатите бюджетиране в страните – членки на ОИСР.
- *Вариант 3* (Директно ориентирано към резултатите бюджетиране): Между представянето (резултатите) на организацията и нейното финансиране съществува пряка (директна) връзка, която обикновено се дефинира с конкретна формула. Връзката между представяне (резултати) и бюджетиране е силна.

²⁰ OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris, 13 – 14.

²¹ OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris, 14.

²² Определенията в скоби са на ОИСР (виж: OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris, 15.)

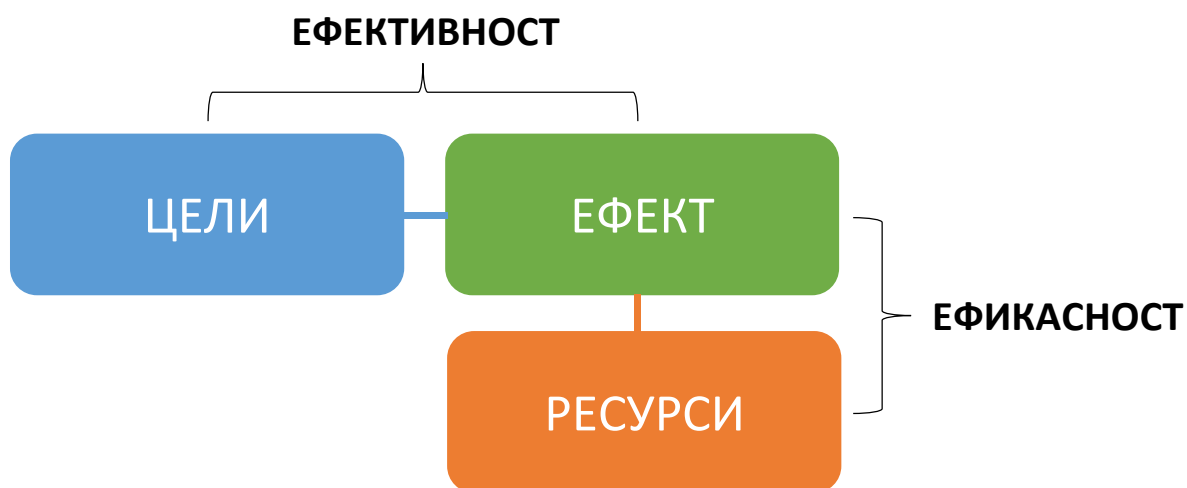
²³ ОИСР дефинира и модификация на Вариант 2 (т.е. четвърти вариант на ориентираното към резултатите бюджетиране) – т.нар. мениджърско ориентирано към резултатите бюджетиране (виж: OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris, 15.)

Фигура 1. Варианти на ориентираното към резултатите бюджетирание

Въвеждането и систематичното прилагане на програмното и ориентирано към резултатите бюджетирание преследва постигането на *три основни цели*:

- ефективност;
- ефикасност;
- прозрачност.

Ефективност е да правиш правилните неща! Държавната политика е *ефективна*, когато превръща желаното (по линия на набелязаните цели) в реалност (ефект) – виж Фигура 2.

Фигура 2. Ефективност и ефикасност

Съгласно чл. 20, т. 6 от ЗПФ ефективност е „степената на постигане целите на бюджетните организации при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от тяхната дейност“.

Ефикасност е да правиш нещата правилно! В условията на оскъдни ресурси с алтернативно приложение *ефикасност* означава:

- постигане на желания ефект с цената на най-малко разходи; или
- извличане на най-високия възможен ефект от направените разходи (виж Фигура 2).

Принципната дефиниция за ефикасност в Закона за публичните финанси (Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 01.01.2014 г.) е аналогична – „постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване дейността на бюджетните организации“ (чл. 20, т. 5).

Накрая (но не по значение), цел на програмното бюджетиране е *прозрачността*. Обществото има право да знае как се харчи народната пара – седмият принцип на управление на публичните финанси, регламентиран в чл. 20 от Закона за публичните финанси е „прозрачност – създаване на възможност за информираност на обществото чрез осигуряване на публичен достъп до информация за макроикономическите и бюджетните прогнози, до данни относно текущото изпълнение на консолидираната фискална програма, както и за използваните методологии/допускания, залегнали при тяхното изготвяне“.

Дефинирането на мисия и визия има основополагащо (фундаментално) значение за програмното бюджетиране. *Мисията* е определение за призванието на съответната организация, а *визията* – израз на нейните стремежи и амбиции.

Същинският процес (цикъл) на програмно бюджетиране включва *четири етапа* (виж Фигура 3):

- планиране;
- програмиране;
- изпълнение;
- отчитане.

Фигура 3. Етапи на програмното бюджетиране



Планирането бива:

- стратегическо; и
- оперативно.

Стратегическото планиране е разгръщане и конкретизация на визията (посоката за развитие) на организацията посредством дефинирането на набор от стратегически цели. То е дългосрочно – хоризонт от (поне) 5 години (с периодична актуализация на стратегическите планове на не повече от всеки 3 години). Стратегическите цели са синтезиран израз на търсените крайни ефекти за обществото в съответните направления. Те дават отговор на въпроса „Какво трябва да постигнем, за да бъдем там, където искаме?“.

Оперативното планиране трансформира стратегическите цели на организацията в насоки за формулирането на конкретни програми. То е средносрочно – хоризонт от 1 до 3 години, (обикновено) с ежегодна актуализация. Оперативните цели са мост между стратегическите цели и бюджетните програми. Те отговарят на въпроса „Как ще постигнем това, което искаме?“.

Програмирането е кристализация на оперативното планиране – оперативните цели приемат формата на ясни, структурирани, финансово обвързани бюджетни програми. Ключовите въпроси тук са „Какво трябва да направим, за да постигнем съответните цели?“ и „Колко ще ни струва това?“. По принцип бюджетното програмиране има кратко-/средносрочен характер.

Изпълнението е превръщане на бюджетните ресурси в продукти/услуги за постигане на набелязаните цели и осигуряване на преследваните ползи/ефекти за обществото като цяло.

Отчитането е важен етап на програмното и ориентираното към резултатите бюджетниране. То осигурява информацията, която служи за основа на планирането в рамките на следващия бюджетен цикъл (виж Фигура 3).

20 ГОДИНИ ПРОГРАМНО БЮДЖЕТИРАНЕ В БЪЛГАРИЯ

С Решение № 96 от 19.02.2002 г. (на основание чл. 14 от Закона за устройството на държавния бюджет²⁴) Министерският съвет (МС) регламентира бюджетната процедура за 2003 г. – етапи, срокове, разпределение на отговорностите и изисквания за съставянето на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2003 – 2005 г. и на проекта на държавния бюджет за 2003 г. В т. 17 на това решение е записано, че „... Министерството на околната среда и водите разработва програмен формат на самостоятелен бюджет и го внася в Министерския съвет и в Народното събрание като приложение към проекта на закон за държавния бюджет“. Това е официалното начало на програмното бюджетниране в Република България.

В пилотния програмен бюджет за 2003 г. мисията на българското Министерство на околната среда и водите (МОСВ) е формулирана така: „Да съхраним природните богатства на България и да осигурим здравословна околна среда ...“. На тази основа са дефинирани *шест стратегически цели* (в шест области на политика), както следва:

²⁴ Обн., ДВ, бр. 67 от 06.08.1996 г.

- Оптимално снабдяване с вода;
- Подобряване управлението на отпадъците;
- Подобряване качеството на атмосферния въздух;
- Опазване на биологичното разнообразие;
- Опазване на околната среда, повишаване на обществената култура и съзнание и обща политика по околна среда;
- Геоложка информация, минерално-суровинен баланс и опазване на земните недра.

Стратегическите цели са конкретизирани в набор от *оперативни цели*, който (на свой ред) кристализира в *20 бюджетни програми*. В структурно отношение всяка програма включва:

- дейности по програмата;
- въздействие върху бюджета (обща разходи и приходи);
- показатели за изпълнение;
- гъвкавост на програмните разходи;
- условия за реализиране на целите на програмата;
- организационни задължения.

Въз основа на опита при разработването на пилотния програмна бюджет на МОСВ през 2003 г. Министерството на финансите (МФ) публикува първото у нас ръководство за програмно бюджетниране – „Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставляващи структурата на програмна бюджет“ (29 страници). То включва четири части:

- Увод;
- Основни дефиниции и практически насоки за формулиране на различните елементи на програмния бюджет;
- Обвързване на целите и програмите с ресурсите;
- Коригиране на първоначално формулираните цели и програми.

Още в началото на увода са дефинирани целта и предимствата на програмното бюджетниране – „Въвеждането на подхода на програмно бюджетниране в България цели по-ефективното разпределение на наличните бюджетни ресурси, както и тяхното ефикасно разходване. Основното предимство на този подход в сравнение с традиционния е възможността политическите намерения на Правителството да бъдат ясно отразени в структурата на бюджета. Придобили формата на конкретни елементи в бюджетната структура (т.нар. програми), те много по-лесно могат да бъдат планирани и изпълнявани посредством бюджета“.²⁵

В рамките на бюджетна процедура за 2004 г. съставът на пилотните министерства, разработващи програмна формат на бюджет, е допълнен с още две отрасли

²⁵ Министерство на финансите (2003) Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставляващи структурата на програмна бюджети. С., с. 3.

министерства – Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и Министерството на транспорта и съобщенията (МТС).²⁶

В пилотния програмен бюджет на МТСП за 2004 г. са дефинирани три стратегически цели:

- Добре функциониращ пазар на труда, осигуряващ по-висока степен на заетост;
- Повишаване качеството на труда;
- Гарантиране на социална защита на уязвимите групи.

Следват оперативни цели и 16 бюджетни програми (4 за постигане на стратегическа цел 1; 3 за постигане на стратегическа цел 2 и 7 за постигане на стратегическа цел 3). Програма 15 е „Почивна база“, а програма 16 – „Администрация“.

Пилотният бюджет на МТС за 2004 г. включва:

- 2 области на политика (транспорт и съобщения);
- 4 стратегически цели (ефективна транспортна система, безопасна и екологосъобразна транспортна система, развитие на съобщителните услуги, развито информационно общество);
- 6 оперативни цели;
- 22 бюджетни програми.

В пилотния бюджет на МОСВ за 2004 г. е добавена още една (7-а) стратегическа цел (Борба с шума) и съответно една нова (21-ва) бюджетна програма.

През следващата 2005 г. броят на министерствата, разработващи програмен формат на бюджет нараства на 7 – към МОСВ, МТСП и МТС са добавени са още 4 министерства (Министерство на образованието и науката, Министерство на икономиката, Министерство на енергетиката и енергийните ресурси и Министерство на младежта и спорта).²⁷ Така постепенно програмното бюджетниране обхваща и останалите министерства и ведомства. Днес то се прилага във всички органи на изпълнителната власт, в Народното събрание, Конституционния съд и Сметната палата.

Междувременно през 2005 г. МФ публикува ново ръководство за програмно бюджетниране – „Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране“ (89 страници). Ръководството включва 6 раздела:

- Предговор;
- Концептуална рамка на подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетниране;
- Процес по първоначално въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетниране;
- Процес на вземане на решение относно средносрочната рамка на разходите;
- Планиране на програмен и ориентиран към резултатите бюджет от Министерството на околната среда и водите в рамките на „първи“ и „втори“ етап от бюджетната процедура за 2006 г.;

²⁶ Решение № 87 на Министерския съвет от 11.02.2003 г.

²⁷ Решение № 70 на Министерския съвет от 2004 г.

- Ролята на Сметната палата, Министерството на финансите и другите министерства в развитието на подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание.

За две десетилетия методологията на програмното бюджетирание в България се усъвършенства и шлифова. Бюджетните организации, прилагащи програмен формат на бюджет, натрупват опит и експертиза. Програмното бюджетирание става доминираща техника в публичния сектор на икономиката.

Понастоящем управлението на бюджетния процес у нас е регламентирано със Закона за публичните финанси²⁸ (ЗПФ), глави 6 – 10. Ежегодно в срок до 31 януари МС по предложение на министъра на финансите приема *бюджетната процедура* по съставянето на средносрочната бюджетна прогноза и на проекта на държавния бюджет за следващата година (чл. 67, ал. 1 от ЗПФ), а министърът на финансите дава *указания* по изпълнението на бюджетната процедура (чл. 67, ал. 6 от ЗПФ). По традиция бюджетната процедура включва два етапа:

- *Първи етап* (пролетно-летен) – изготвяне на средносрочна бюджетна прогноза за срок от три години;
- *Втори етап* (есенно-зимен) – изготвяне на проектобюджет за съответната година и актуализирана бюджетна прогноза за следващите две години.

Макетът за разработване на програмен формат на средносрочната бюджетна прогноза за срок от три години (на първия етап), както и на проектобюджета за съответната година и актуализираната бюджетна прогноза за следващите две години (на втория етап) се регламентира с *Приложение № 3* към указанията на министъра на финансите. В структурно отношение той включва 5 основни части:

- Мисия на бюджетната организация;
- Организационно развитие и капацитет;
- Области на политики/функционални области:
 - Визия за развитието на политиката;
 - Стратегически и оперативни цели;
 - Полза/ефект за обществото от провежданата политика (не е приложимо за функционалните области) и/или очаквани резултати от изпълняваните задачи в съответната функционална област;
 - Взаимоотношения с други институции, допринасящи за изпълнение на политиката;
 - Показатели за полза/ефект и целеви стойности (не е приложимо за функционалните области);
 - Информация за наличността и качеството на данните.
- Основни параметри на бюджетната прогноза за период от три години/проектобюджета за съответната година и актуализираната бюджетна прогноза за следващите две години:
 - Описание на приходите;
 - Описание на разходите;

²⁸ Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 01.01.2014 г.

- Описание на финансирането на консолидираните разходи.
- Описание на бюджетните програми и разпределение по ведомствени и администрирани разходи:
 - Цели на програмата;
 - Целеви стойности по показателите за изпълнение;
 - Външни фактори, които могат да окажат въздействие върху постигането на целите на програмата;
 - Информация за наличността и качеството на данните;
 - Предоставяни по програмата продукти/услуги (ведомствени разходни параграфи);
 - Организационни структури, участващи в програмата;
 - Отговорност за изпълнението на програмата;
 - Бюджетна прогноза/проектобюджет и актуализирана бюджетна прогноза по ведомствени и администрирани разходни параграфи на програмата.

След планирането и програмирането идва ред на *изпълнението* и *отчитането* на ориентирания към резултатите бюджет (виж Фигура 3). Първостепенните разпоредители с бюджет (ПРБ) организират и ръководят изпълнението на своите бюджети (чл. 100, ал. 1 от ЗПФ). Съгласно чл. 133 ал. 2 и 3 на ЗПФ ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет представят:

- тримесечна информация за разходите по бюджетни програми в МФ;
- подробен отчет за изпълнението на програмните бюджети към полугодieto и за годината в МФ, Народното събрание и Сметната палата.

Министърът на финансите дава указания за формата, съдържанието и сроковете за съставянето и представянето на съответните отчети (чл. 133, ал. 5 на ЗПФ).

През изминалите двадесет години се постигна много в областта на програмното и ориентираното към резултатите бюджетирание у нас. Съществуват обаче и *тесни моменти*, които заслужават специално внимание:

- методическата документация е бедна и остаряла (актуалният наръчник за програмно бюджетирание е от 2005 г.);
- някои бюджетни организации прилагат формално принципите на програмното бюджетирание и резултатът (на практика) е традиционен бюджет в „програмна опаковка“;
- връзката между отчетени резултати от изпълнението и планиране/програмиране за следващите бюджетни периоди (виж Фигура 3) е много слаба, а понякога направо липсва;
- една от трите власти в държавата (съдебната) все още не прилага програмен формат на бюджет.²⁹

²⁹ На 20.10.2022 г. Пленумът на Висшия съдебен съвет прие Методология за програмно бюджетирание в съдебната власт, изготвена по проект по Оперативна програма „Добро управление“ с наименование „Въвеждане на програмно бюджетирание в органите на съдебната власт“ по процедура BG05SFOP001-3.004 чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по силата на Договор №

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Програмното и ориентирано към изпълнението (резултатите) бюджетирание е на 60 години. Повечето страни от развития свят прилагат тази техника от 90-те години на ХХ век, а България – от началото на третото хилядолетие. На 25.01.2022 г. нашата страна получи официална покана за членство в ОИСР, а на 10.06.2022 г. – Пътна карта за присъединяване към организацията. Членството на Република България в „клуба на богатите“ е важно и (до голяма степен) зависи от развитието и усъвършенстването на прилаганата методология за програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание.

БИБЛИОГРАФИЯ

Висш съдебен съвет (2022) Протокол № 30 от дистанционното заседание чрез видеоконферентна връзка на Пленума на Висшия съдебен съвет, проведено на 20 октомври 2022 г. [Vissh sadeben savet (2022) Protokol № 30 ot distantsionното zasedanie chrez videokonferentna vrazka na Plenuma na Visshia sadeben savet, provedeno na 20 oktombri 2022 g.]

Закон за публичните финанси (Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 01.01.2014 г.) [Zakon za publichnite finansi (Obn., DV, br. 15 ot 15.02.2013 g., v sila ot 01.01.2014 g.)]

Закон за устройството на държавния бюджет (Обн., ДВ, бр. 67 от 06.08.1996 г., отм. ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г.) [Zakon za ustroystvoto na darzhavnia byudzhnet (Obn., DV, br. 67 ot 06.08.1996 g., otm. DV, br. 15 ot 15.02.2013 g.)]

Министерски съвет (2002) Решение № 96 на Министерския съвет от 19.02.2002 г. [Ministerski savet (2002) Reshenie № 96 na Ministerskia savet ot 19.02.2002 g.]

Министерски съвет (2003) Решение № 87 на Министерския съвет от 11.02.2003 г. [Ministerski savet (2003) Reshenie № 87 na Ministerskia savet ot 11.02.2003 g.]

Министерски съвет (2004) Решение № 70 на Министерския съвет от 2004 г. [Ministerski savet (2004) Reshenie № 70 na Ministerskia savet ot 2004 g.]

Министерство на финансите (2005) Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание, МФ [Ministerstvo na finansite (2005) Godishen narachnik za ministerstvata, vavezhdashti programnia i orientiran kam rezultatite podhod na byudzhedirane, MF]

Министерство на финансите (2003) Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставлящи структурата на програмен бюджет, МФ [Ministerstvo na finansite (2003) Predvaritelni ukazania za identifitsirane i formulirane na tselite i programite, sastavyashti strukturata na programen byudzhnet, MF]

МОСВ (2003) Пилотен проект. Програмен и ориентиран към резултата бюджет на Министерство на околната среда и водите за 2003 г. [MOSV (2003) Piloten proekt.

BG05SFOP001-3.004-0001-C01/29.05.2020 г. (виж: Протокол № 30 от дистанционното заседание чрез видеоконферентна връзка на Пленума на Висшия съдебен съвет, проведено на 20 октомври 2022 г., т. 1 от дневния ред).

Програмен и ориентиран към резултата бюджет на Министерство на околната среда и водите за 2003 г.]

МОСВ (2004) Пилотен проект. Програмен и ориентиран към резултата бюджет на Министерство на околната среда и водите за 2004 г. MOSV (2004) Piloten projekt. Programen i orientiran kam rezultata byudzheta na Ministerstvo na okolnata sreda i vodite za 2004 g.]

МТС (2004) Пилотен проект. Програмен и ориентиран към резултата бюджет на Министерство на транспорта и съобщенията за 2004 г. [MTS (2004) Piloten projekt. Programen i orientiran kam rezultata byudzheta na Ministerstvo na transporta i saobshteniyata za 2004 g.]

МТСП (2004) Пилотен проект. Програмен и ориентиран към резултата бюджет на Министерство на труда и социалната политика за 2004 г. [MTSP (2004) Piloten projekt. Programen i orientiran kam rezultata byudzheta na Ministerstvo na truda i sotsialnata politika za 2004 g.]

Diamond, J. (2003) From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. IMF Working Paper, WP/03/169, IMF.

Hitch, Ch. J., Roland N. McKean (1960) The Economics of Defense in the Nuclear Age. A RAND Corporation Research Study. Harvard University Press, Cambridge 38, Massachusetts.

Ippolito, D. S. (1990) Uncertain Legacies, Federal Budget Policy from Roosevelt through Reagan. The University Press of Virginia.

Novick, D. (1954) Efficiency and Economy in Government Through New Budgeting and Accounting Procedures. ASTIA Document Number AD 116589. The RAND Corporation.

Novick, D. (1960) New Tools for Planners and Programmers. The RAND Corporation, P-2222.

OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris.

Palmer, G. (1998) The McNamara Strategy and the Vietnam War. Connecticut: Greenwood Press.

United Nations (1965) A Manual for Programme and Performance Budgeting. Department of Economic and Social Affairs, New York.

ОТ ЛИБЕРАЛИЗМА КЪМ ЕТАТИЗМА – ДВЕТЕ ОБЪРКАНИ КОНЦЕПЦИИ НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В ГЪРЦИЯ

Йоанис Яковидис¹, Дирекция за средно образование в областта Иматия, Гърция

Резюме

В статията е представена преобладаващата в Гърция и управлението ѝ ситуация в публичната администрация, ориентирана към либерализма, и връзката ѝ с етатизма, който е спирачка за адаптирането ѝ. „Централизираната система на властта, насърчавана най-вече в правителства, центрирани около фигурата на министър-председателя, ограничава ролята на външните участници в правенето на политика. Тя е процес, основан на „ръководството“ на министрите, с подкрепата на близки техни съветници.“ (Маистрос, 2009) Зависимостта на администрацията от партиите е висока. Както казва Федърстоун (2009), „политическата система е административно единна и силно централизирана. Правителството в Атина разпределя ресурсите, определя правилата и решава проектите, а регионалните власти са почти напълно зависими от изгледите за изход от следващите парламентарни избори“.

Ключови думи: публична администрация, либерализъм, етатизъм, реформи, „гръцки парадокс“

FROM LIBERALISM TO STATISM, TWO CONFUSED CONCEPTS IN PUBLIC ADMINISTRATION IN GREECE

Ioannis G. Iakovidis², Directorate of Secondary Education of Imathia, Veria (Greece)

Abstract

In this text, we will present the situation that prevailed in Greece and the management that existed in matters of public administration, oriented to its liberal side and the relationship with statism that was a brake on the adaptation of the administration. «The centralized system of power, promoted mostly in governments centered around the figure of the prime minister, limits the role of external actors in policy-making. It is a process based on the "leadership" of ministers, with the support of their close advisers" (Maistros, 2009). The dependence of the

¹ Йоанис Яковидис е доктор по политически науки (публична администрация). Защитил е дисертация в катедра „Публична администрация“ на Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ през 2019 г. Работи в Дирекция за средно образование в областта Иматия, град Верия към Министерството на образованието на Република Гърция. Има дългогодишен управленски опит и траен интерес по проблемите на публичната администрация.

² Ioannis G. Iakovidis - Directorate of Secondary Education of Imathia, Veria (Greece) of the Ministry of Education. Ioannis Iakovidis holds a PhD in Political Science (Public Administration) from the Department of Public Administration at the Faculty of Philosophy at Sofia University “St. Kliment Ohridski”, and MSc in Public administration and European Public Administration of the same institution.

administration on the parties is high. As Featherstone (2009) says, «the political system is administratively unified and highly centralized. The government in Athens allocates the resources, defines the rules and decides the projects, and the regional authorities are almost completely dependent on the prospects of the outcome of the next parliamentary elections».

Key words: public administration, liberalism to statism, reforms, Greece.

В миналото Гърция била ли е наистина либерална страна по отношение на системата на управление, или е била страна, в която етатизмът е засенчил всичко в приложната политика и публичната администрация? Днешна Гърция либерална страна ли е по отношение на системата на управление, или е страна, в която етатизмът продължава да преобладава над всички други прилагани политики и в публичната администрация?

Днес в Гърция вероятно все още е вярно, че тези две понятия – *либерализъм* и *етатизъм*, са били объркани и не са разделени, както трябва да бъде и както беше в миналото. Полагат се усилия, но както изглежда, етатизмът се е установил много трайно. В продължение на много години Гърция се характеризираше с административна система, наподобяваща повече централизирания, съветския модел по отношение на администрацията и множество приложени икономически модели, т.е. ориентирани повече към етатизма и по-малко към западния либерален модел, което се проявява както в икономическия и социалния живот на държавата, така и по отношение на административната ѝ функция.

Като примери за такива прояви можем да споменем т.нар. „затворени професии“, монополите, системите за набиране и назначаване на персонал, профсъюзни въпроси, действия на групи по интереси и др.

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМА

В съвременната ситуация ежедневно се наблюдава както ефективна и действителна нужда от рационално мислене, разграничаващо фактите и ситуациите и поставящо ги в истинското им измерение, откъснати от емоционални и егоистични мисли, така и необходимост от избягване на стагнация и продължителна инерция на системата, създаващи „удобства“ на някои социални, корпоративни или други видове групи, буквално „нападнали“ публичния сектор в Гърция. В продължение на години учените не само са констатирани съществуването на тази ситуация, но са посочвали и необходимостта от промени и реформи в социалната държава, които да доведат до по-справедливо и отворено общество.³ Тази хипотеза се подкрепя от анализа на институциите за социална защита в Гърция и връзката им с институции като семейството или с понятия като пазара на труда.⁴

Гръцкото общество със сигурност вижда, но не може да промени към по-добро положението предвид „багажа“ от миналото и формираната социална организация, която съдържа в себе си, волю-неволю, всички по-горе посочени обществени групи.

³ άρθρο του Μανσάγγανη Μάνου, [Article by Matsangani Manos] Department of Economics, University of Crete, Working papers; <https://economics.soc.uoc.gr/el/market/866/metarythmisi-toy-koinwnikoy-kratoys-kai-eksyghronismos-tis-koinwnias>

⁴ Пак там.

Като част от обществото те се опитват да се скрият зад него, ползвайки го като щит или защитна стена, за да продължат да действат безпрепятствено. В Гърция, според Мачаганис (2001)⁵, в продължение на години тече спор за преформулиране на т.нар. общественя договор, но и до ден днешен обществените нагласи и реакции са разнопосочни, тъй като е налице зависимост между участниците в обществените процеси и между техните интереси – лични или колективни, което повдига въпроса за организацията на обществото.⁶

Усилията за промяна и адаптация изглежда не действат, не защото обществото се противопоставя на идеята за промяна и осъществяване на реформа, а защото вярва, че инициативите за промяна не биха могли да променят нещо или че противоположните сили са толкова добре организирани, че няма да позволят никаква съществена промяна. Обществото вярва, че политическата система обхваща действията на тези групи, ако не чрез собственото си участие в тях, то поне чрез участието на политици, които са част от нея, и на членове на държавната администрация.

Теорията на публичния избор (public choice theory), създадена с участието на мислители като Джеймс Бюканън (Нобелов лауреат по икономика за 1986 г.), Гордън Тълък и др., представлява една идея относно силата на реформата, както и приемането на резултатите ѝ от обществото. Тази теория засяга не „провалите на пазара“ (market failure), а „провалите на политиката и правителствата“ (policy and/or government failures), като анализира и насърчава изследването на тези явления. Тя ще бъде подробно изложена в процеса на проучването като важен елемент на тезата за нуждата от реформа на една система с цел консолидиране, рационализиране и ефективно преодоляване на периоди на кризи на финансово и административно ниво.⁷

Според много изследователи социалната среда в Гърция буквално ерозира, под влиянието на различни групи по интереси в рамките на една процъфтяваща държава, което пречи на функционирането на пазара, като по този начин се възпрепятства и каквото и да е правилно функциониране без одобрение и постоянен надзор от страна на държавните органи. Тези групи, действащи в страната на всички нива на общественя живот в продължение на много години, са създали една взаимносвързана и взаимнонезависима консултативна система за работа, извън която почти нищо не може да функционира ефикасно, реално и рационално.

Прехвърлянето на блага между групи, действащи в системата и очакващи печалби от незаконната си дейност срещу други групи, набъбна през годините и от известно време насам започна да се смята за нещо нормално и логично, а не за подозрително и

⁵ Заслужил икономист и професор по икономика към Атинския университет, завършва магистърската си степен в университета в Йорк (1988 г.), както и докторска степен в университета в Бристол (1992 г.). Работил е като научен сътрудник в LSE (1990 – 1993 г.), в университета в Крит (1996 – 1999 г.) и университета в Тесалия (1999 – 2001 г.).

⁶ Пак там.

⁷ Виж: Gordon Tullock, Arthur Seldon, and Gordon L. Brady, *Government Failure, A Primer in Public Choice*, Washington, Cato Institute, 2002, или по повод отношението към т.нар. провали на пазара: Art Carden, Steve Horowitz, *Is Market Failure a Sufficient Condition for Government Intervention?*, Library of Economics and Liberty,

<http://www.econlib.org/library/Columns/y2013/CardenHorwitzmarkets.html>, James Buchanan – Gordon Tullock, 1962, «ο Λογισμός της Συναίεσης», εκδόσεις Παπαζήση, 1999, Чарлс Улф, младши. Пазар или държавна намеса. София, ИПИ, 1995, гл. 2, <http://www.easibulgaria.org/presentation-book.php>

незаконно. Всичко това обаче подкопава нормалното развитие и ефективното функциониране на държавните структури. Много учени, сред които и икономистът Казакос⁸, са на мнение, че основният проблем на ситуацията в Гърция са дефицитите, закъснелите реформи и низходящата спирала на конкурентоспособността. Обяснението е, че правителствата в периода 1995 – 2008 г., вместо да направят структурни промени и реформи, не само защитават интересите и привилегиите на различните групи, но и ги разширяват.⁹

В този контекст се усложнява допълнително и неясната и сложна правна система, която създава повече неравенства и насърчава нередностите, вместо да въздава справедливост и да защитава върховенството на закона.

Още усложнения идват и от дефицита на експертен опит и научна подготовка, и от преобладаващата „умереност“ (защита на статуквото и лоялност към йерархията на държавата), и от насърчаването на „връзкаството“, възпрепятстващо назначаването на отговорни постове на способни да ги заемат хора, и от интерпретирането на понятия като „клирънс“, „меритокрация“, „постижения“, „достойнство“, „справедливост“ по начини, които нямат нищо общо с тях – нито като концепции, нито като реални проявления. По този начин обстановката, изискваща наличието на функции, които засягат понятията „клирънс“, „меритокрация“, „постижения“, „справедливост“, се утежнява. Това положение на нещата, или дори традиция, тласка участниците в обществените процеси към разграждането на истинското значение на тези понятия и поддържа убеждението, че „в крайна сметка нищо не може и може би нищо не трябва да се промени“.

Процъфтяващата бюрокрация, неправилното функциониране на държавата и механизмите ѝ водят не само до дискредитиране на върховенството на закона, но натоварват и с допълнителни разходи публичния сектор, който, плащайки и губейки ресурси, там, където изкуствено се създава необходимост от това, се представя ужасяващо слабо, тъй като му се отнема способността да се осигуряват средства за реалните нужди на обществото и функционирането на администрацията.

Стана очевидно, че административната дисфункция, която се среща предимно в публичния сектор, доведе до значителни отрицателни въздействия върху икономиката на страната и допринесе в много голяма степен за икономическата криза, проявила се най-остро през 2008 г. Тази криза, въпреки че водеше началото си от други икономики и бе глобално явление, се засили от действието на вътрешни фактори, както ще бъде показано и обяснено в по-нататък в изложението. Вътрешните фактори, които доведоха Гърция до икономическата криза през 2008 г., се коренят най-вече в неправилно организираната административна функция на държавата по отношение на икономиката.

⁸ Казакос Панос. Професор по международна икономика и европейски отношения на Националния университет в Атина. Роден през 1941 г. Бил е наред с други експерти от Министерството на външните работи, научни в D/директор на гръцкия Център за европейски изследвания и президент на Програмата за европейски и международни изследвания, <http://www.idkaramanlis.gr/syggrafeas/kazakos-panos> & <https://panoskazakos.com/cv/>

⁹ Καζάκος, Π., Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση. Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993-2010). Επιστήμη και Κοινωνία: Ελιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας 27, σελ. 292, Εκδόσεις Πατάκη, 2010 [Kazakos, P. (2010) From incomplete modernization to crisis. Reforms, debts and inaction in Greece (1993 - 2010). Science and Society: Review of Political and Ethical Theory 27, pp. 292, Pataki Publications]

Лошото функциониране на държавата може да бъде подобро чрез възстановяване и нормализиране на системата, което очевидно налага провеждане на административна реформа като единствен начин за реално консолидиране. При кризисни ситуации са необходими реформи на институционалната среда, така че въвеждането на либерална реформа се очертава като единствена надежда за преодоляване на инерцията и неподвижността на финансовите и административните системи.

Промяната – и като цяло реформата, би трябвало да е положителен и прогресивен процес, а всички участващи в него, включително и членовете на обществото, трябва да си поставят за цел постигането на обрат в състоянието, водещ до установяването на ново обществено състояние, което се характеризира с подобрена функционалност на публичната администрация, по-висока ефективност на държавната администрация и по-висока производителност в икономиката. В Гърция „въвеждането на едно крещящо социално несправедливо и икономически неефективно, консервативно статукво изглежда има здрава основа в нашата страна“¹⁰. Цената на т.нар. „търсене на привилегии“ [«Προσοδοθηρία» – rent seeking, „гратисчийство“ – казано на разговорен език¹¹], на доход, придобит не благодарение на таланта и производителността на собствените усилия, независимо че липсват проучвания за размера ѝ, в Гърция изглежда е доста висока¹².

Тук реформата често приключва или по време на обявяването ѝ, или по време на внедряването ѝ. Изведнъж нещо се случва и процесът спира, щом започнат да се правят дадени промени. Резултатът е, че реформата не води доникъде или настъпват промени в характера и съдържанието ѝ. Трябва да се отбележи и това, че обикновено се извършват и определени стъпки към реформи и действия, за да се създаде впечатление, че поне се прави опит, който просто не е ефективен, а отговорност за провала обикновено носят предишните или следващите управляващи, винаги някой друг.

През 1986 г. със закон 1599/1986 (чл. чл. 9, 10 и 11) е направен опит за масово премахване на ненужни обществени услуги с декрети. Опитът се е проваля, тъй като няма сериозен механизъм за мониторинг на промените, в резултат на което не са изпълнени правилните действия. Закон 1892/1990¹³, с който е направен опит да се намали броят на заверките на компетентните органи при административните услуги, остава на практика неприложим, тъй като институциите са осъществили „масово прилагане“ на изключенията, предвидени от закона. Всъщност, намирайки различни

¹⁰Πελαγίδης, Θ., Μητσόπουλος, Μ., Ανάλυση της Ελληνικής οικονομίας- η Προσοδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2006 [Pelagidis, Th., Mitsopoulos, M. (2006) Analysis of the Greek Economy - the Forecasting and the Reforms, Papazisis Publications, Athens]

¹¹The idea of rent-seeking was developed by Gordon Tullock in 1967. The expression rent-seeking was coined in 1974 by Anne Krueger. The word "rent" does not as a rule refer here to payment on a lease but stems instead from Adam Smith's division of incomes into profit, wage, and rent. The origin of the term refers to gaining control of land or other natural resources», <https://en.wikipedia.org/wiki/Rent-seeking>. Anne Osborn Krueger, As an economist, known in macroeconomics and trade, famously coining the term rent-seeking in a 1974 article. Also: Krueger, Anne (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review*. 64 (3): 291–303. *JSTOR 1808883*.

¹²Πελαγίδης, Θ., Μητσόπουλος, Μ., Ανάλυση της Ελληνικής οικονομίας- η Προσοδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2006 [Pelagidis, Th., Mitsopoulos, M. (2006) Analysis of the Greek Economy - the Forecasting and the Reforms, Papazisis Publications, Athens]

¹³Законът 1892/1990 е за „отношенията между гражданите и държавата“.

аргументи и оправдания, фактически те искаха да бъдат освободени от процедурите, предвидени в законите, защото просто не им харесваха.

Разпоредбите, които регламентират специфични срокове за отговор на въпроси, сигнали или жалби на гражданите, просто не се прилагат. Обикновено се приемат закони за регулиране на едни и същи неща, които вече са били регулирани от други закони, но също не се прилагат. Процесът на повторение и приемане на закони с едно и също съдържание или закони, чието прилагане по същество представлява нарушаване на други закони, в крайна сметка води до разточителство, ненужно насочване на човешки ресурси и утежняване на оперативния разход на обществените услуги, което поражда по-нататъшни проблеми за вече обременената икономика на Гърция и пречки за развитието на страната.

Както бе споменато по-горе, кризата започва по времето преди включването на Гърция в Икономическия и паричен съюз (ИПС) (economic and monetary union, EMU, като предшественик на еврозоната), или, по-точно казано, в онзи момент, когато присъствието на натрупаните финансови и управленски проблеми на страната вече се усеща доста силно. Проблемите със съществуването на огромен брой „затворени професии“, неприлагането на закони, лобирането, корупцията, съществуването на сива икономика, съществуването на много закони, връзкаството, незаконните пенсии, незаконните назначения, предизборните обещания, неправилната политика за обезщетения и т.н., появили се още преди периода на включването в ИПС и утежняващи положението, са нараснали значително, така че се стига до една точка, след която вече нищо не може да се контролира. Още след изборите през 2000 г. структурните промени са били необходими и се е налагало да бъде направена реформа, което би предпазило държавата от настъпващата криза – ако не напълно, то поне въздействията биха били по-леки и по-приемливи за обществото.

Конкурентната среда на ИПС се оказва по-голямо предизвикателство от очакваното и става очевидно, че е необходимо незабавно да се вземат решения и да се пристъпи към действия. Само че срещу ангажиментите на държавата да провежда реформа застават различни обществени групи, както и политически партии и синдикати, които са напълно негативно настроени и се противопоставят на всяка идея за промяна или реформа. Правителството на К. Симитис¹⁴ от 2000 г. не осъществява почти никаква реформи, а управлението на Караманлис от 2004 г. се оказва недостатъчно силно да осъществи предизборните изявления за реформите за възстановяване на държавата.

Правителството на Караманлис не се осмелява да направи съществени промени и реформи в политическата и публичната администрация. Още през 2007 г. се появява невъзможността за стартиране на реформаторски програми, което води до „потъване“ на всяко прогресивно намерение за напредък и оставане в предишното положение. Правителството губи доверието на гражданите и въпреки че предупреждения за това какво следва не липсват, още в началото на 2009 г., независимо че се налага колективно

¹⁴Константинос Г. Симитис (Пиреас, 23 юни 1936 г.) е гръцки университетски преподавател и политик, няколко пъти министър и министър-председател на Гърция от 1996 г. до 2004 г.

усилие от страна на политическото съсловие, то не обръща внимание на тази необходимост, изолира се и губи парламентарните избори.

Правителството на Г. Папандреу¹⁵, което поема управлението на страната в края на 2009 г., също не е в състояние да тълкува знаците на времето, положението става неконтролируемо и икономиката „дерайлира“. В началото на мандата е загубено ценно време, което създава несигурност и причинява икономически хаос, а реакцията на пазарите директно заплашва страната с фалит. Движението към фалит е главоломно, през 2011 г. правителството на Папандреу се проваля и предава управлението на държавата на технократа Лукас Пападимос, който възглавява така нареченото тогава „преходно“ правителство, съставено по споразумение между трите водещи парламентарни партии.

До 2011 г. реформи или липсват, или са пренебрежимо скромни. Обикновено се говори за тях, но по същество нищо не се предприема. Закони има, но без резултат. Направени са планове и графици, но не се изпълняват. Усилията за освобождаване на така наречените „затворени професии“ например са безплодни, тъй като според някои клаузи в приетите закони, за да се пристъпи към прилагането им, трябва да минат двадесет години или трябва да се приемат нови закони, които да осигурят съответни промени. Накратко казано, нищо не се случва и влошаването на ситуацията изглежда необратимо.

Промяната в управлението става през 2012 г. с обещания за радикални промени и реформи. И наистина са направени някои промени, провеждат се и някои реформи, но или набързо планирани, или проведени в грешна посока. Предприемат се и инициативи с правилната ориентация и донякъде успешни, чрез програмиране, продължително и ефективно прилагане, с тестване на целите и постигнатите резултати. Така страната се връща към началото, т.е. реформите са слаби или незначителни и не могат да обърнат посоката на развитието ѝ. Провалът е известен и това е видно от доказателствата, които сочат, че по това време дългът продължава да се покачва, а дефицитите застрашават страната дори и днес.

На 25 януари 2015 г. в Гърция са проведени национални избори за нов парламент. Управлението на се поема от партия, свързана с леви традиции, с леви политически възгледи и няколко по-малки течения, характеризиращи се с крайно ляво мислене. Провежданата политика се променя, като са направени значими промени на почти всички нива в рамките на политическата и съществуващата икономическа програма и следователно в икономическата политика.

Смяната на правителствата е важен елемент в това изследване за проследяване на всички промени в обществото. Поемането на властта от ляво правителство би могло да промени много неща в провежданата политика. Възможно е ефектът от тази смяна върху реформата на администрацията да е положителен, но поради политически натиск може и да не се промени нищо и правителството да продължи да прави същите грешки, да провежда същата политика, подчинена на клиентелистски интереси, които са просто с малко по-значима лява насоченост. Това означава запазване на клиентелистките

¹⁵ Йоргос А. Папандреу е гръцки политик. В продължение на много години е бил заместник-председател на ПАСОК, както и министър-председател на Гърция след победата на ПАСОК на изборите през октомври 2009 г.

отношения и на зависимостта от отделните групи по интереси независимо от тяхната насоченост към определен политически спектър.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение ще трябва да се отбележи, че до този момент прилаганата политика в Гърция се характеризира с много дефекти, като например действията на групи по интереси, неприлагането на законите, корупцията и т.н. Тези фактори оказват отрицателно въздействие както върху икономиката на страната, така и върху функционирането на публичната администрация. Но икономическата (почти) дисфункция на администрацията и политическите водачи довежда страната до състояние на фалит, след което е тя принудена да взема нови и да връща стари заеми, да има бюджетни дефицити и да увеличи външния си държавен дълг, не само поради фактори като влияние на групи по интереси, корупция, свръхрегулация или погрешна структура на публичната администрация, а до голяма степен и поради неправилно приложен модел на политическа и социална държава. При този модел държавата (т.е. данъкоплатците) дава почти всичко безплатно, по-точно с „отложено плащане“ за бъдещите поколения данъкоплатци и без да мисли, прилага социални политики, които на се опират на съответните проучвания за възможностите за тяхното изпълнение и в крайна сметка прави непропорционални политически и държавни назначения в икономиката и обществените структури, дава повече и по-високи заплати и пенсии, отколкото системата може да поеме, намалява възрастта за пенсиониране с особени предимства за някои категории работници.

Фактически, без да има публичен финансов ресурс политическата система използва правото си да променя закони, за да „осигури“ високи плащания от пенсионните фондове, обещавайки социално несправедливи (към други категории работници, които не са бенефициенти на дадена политика) придобивки, избягва уволнения, дори и ако са установени сериозни дисциплинарни нарушения, и прави други подобни нарушения на финансовата дисциплина.

Някои, ако не всички, от тях обществото – след достигане на състояние на фалит през 2010 – 2011 г., трябваше да отстрани, да „изглади“ и да обнови, за да настъпи баланс и възстановяване в икономиката на страната, вземайки пред вид и данни както от европейската, така и от световната политическа карта.

Според гореизложеното ясно се вижда ориентацията на Гърция към административния и икономически модел на етатизма, въпреки че формално либералната система трябва да е доминираща, а това е резултат и от объркването на концепцията за либерализъм с тази за етатизъм. В резултат на това политическите ангажименти и клиентелистките отношения между политическите партии и избирателите насърчават един странен модел на управление, наподобяващ повече на етатизъм, който, за щастие, през последните години с големи усилия, но с бавни темпове, започна бавно да се променя. Бъдещето ще покаже дали Гърция ще се освободи от оковите на миналото или не.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Άρθρο του Ματσαγγάνη Μάνου [Article by Matsangani Manos] (2001) Department of Economics, University of Crete, Working papers; <https://economics.soc.uoc.gr/el/market/866/metarrythmisi-toy-koinwnikoy-kratoys-kai-eksygchronismos-tis-koinwnias>

Tullock, G., Arthur Seldon, and Gordon L. Brady (2002) *Government Failure, A Primer in Public Choice*, Washington, Cato Institute.

Carden, A., Steve Horwitz (2013) *Is Market Failure a Sufficient Condition for Government Intervention?*, Library of Economics and Liberty; <http://www.econlib.org/library/Columns/y2013/CardenHorwitzmarkets.html>

Buchanan, J., Gordon Tullock (1999) *ο Λογισμός της Συναίνεσης*, εκδόσεις Παπαζήση [The Logic of Consensus, Papazisis Publications]

Улф-младши, Чарлс (1995) *Пазар или държавна намеса*. София, ИПИ, 1995 [Ulf-mladshi, Charls (1995) *Pazar ili darzhavna namesa*. Sofia, IPI, 1995]

Καζάκος, Π. (2010) *Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση. Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993 – 2010). Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας 27*, σελ. 292, Εκδόσεις Πατάκη [Kazakos, P. (2010) *From incomplete modernization to crisis. Reforms, debts and inaction in Greece (1993 - 2010). Science and Society: Review of Political and Ethical Theory 27*, pp. 292, Pataki Publications.]

Πελαγίδης, Θ., Μητσόπουλος, Μ. (2006) *Ανάλυση της Ελληνικής οικονομίας- η Προσοδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα [Pelagidis, Th., Mitsopoulos, M. (2006) *Analysis of the Greek Economy - the Forecasting and the Reforms*, Papazisis Publications, Athens]

Krueger, Anne (1974) The Political Economy of the Rent-Seeking Society. American Economic Review. 64 (3): 291–303.

ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ

Искра Милева¹, Университет „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас

Резюме

Устойчивото развитие на обществата налага и изисква стратегическо управление на публичната сфера, на образователните системи и в частност на висшето образование. Предизвикателствата, които предлагат настоящето и бъдещето, биха могли да бъдат контролирани чрез инструментите на „доброто управление“. Повече от всякога е необходимо засилване на взаимодействията между заинтересованите страни, активно, не привидно. Тези процеси в България или имат формален характер, или биват напълно пренебрегвани. Настоящата публикация е фокусирана върху две конкретни инициативи, които са ясно свидетелство за това. Насочена е към анализ на пороците и синтез на добрите управленски практики на взаимодействие при процесите на стратегическото управление на висшето образование. Цел на публикацията е да се подчертае необходимостта от управление на сектора чрез мрежи заинтересовани страни, от нов подход към стратегическото управление на висшето образование.

Ключови думи: *висше образование, стратегическо управление, добро управление, заинтересовани страни, мрежи.*

THE STAKEHOLDERS AND THE STRATEGIC GOVERNANCE OF HIGHER EDUCATION

Iskra Mileva², University “Prof. Dr. Asen Zlatarov”, Burgas, Bulgaria

Abstract

The sustainable development of a society requires strategic governance of the public sphere, of educational systems and in particular of higher education. Present and future challenges could be managed through the principles of “Good Governance”. Now more than ever, it is necessary to have more active and adequate interactions between stakeholders. These processes are often completely ignored in Bulgaria or have a formal character, therefore, the present study focuses on two particular initiatives, which are clear examples for this

¹ Искра Милева е хоноруван преподавател в Университет „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас, доктор по Политически науки (Публична администрация). Защитава дисертация в Катедра „Публична администрация“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ през 2018 г. Магистър е по “Политически мениджмънт”. Бакалавър по специалностите: “Философия” и “Политология”. Научните ѝ интереси са свързани със стратегическото управление, стратегическото управление на висшето образование, мрежите и взаимодействията в публичното управление.

² Iskra Mileva is a lecturer at the University "Prof. Dr. Asen Zlatarov" - Burgas. Mileva holds a PhD in Political Science (Public Administration). She defended her dissertation at the Department of Public Administration at the Faculty of Philosophy at Sofia University "St. Kliment Ohridski" in 2018. She has a Master in Political Management. Bachelor in Philosophy and Political Science. Her research interests are related to strategic management, strategic management of higher education, networks and interactions in public administration.

problem in the country. The study analysis the vicious practices and synthesizes the good management practices of interaction in the process of strategic governance of higher education. The aim is to highlight the urgent need of adequate management in the sector through stakeholder networks, and for a new approach to the strategic governance of higher education.

Keywords: *higher education, strategic governance, “Good Governance”, stakeholders, networks.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Анализирането на проблемите на стратегическото управление и на управлението на висшето образование, по-доброто им теоретично и приложно осмисляне поставят сериозни предизвикателства пред административната наука и публичното управление. Устойчивото развитие на обществата през ХХІ век изисква стратегическо управление на публичната сфера, на образователните системи и в частност на висшето образование. Настоящата публикация е фокусирана върху стратегическото управление като инструмент на „доброто управление“ и върху мрежите заинтересовани страни като необходима основа на публичното управление. Целта е да се насочи вниманието на научната общност и практиката на публичното управление към недостатъчното осветляване на значението и ролята на мрежите заинтересовани страни. Основните задачи на изследването са: 1) подчертаване на необходимостта от засилване на взаимодействията между заинтересованите страни в процесите на стратегическо управление на висшето образование; 2) подчертаване на необходимостта от управление чрез мрежи заинтересовани страни; 3) подчертаване на необходимостта от нов подход на стратегическото управление на висшето образование, необходимост от преход към *Governance*.

Теза на изследването е, че мрежовите перспективи на управлението на висшето образование го правят по-всеобхватно. Управлението (*Governance*) следва да е фокусирано върху динамиката на заинтересованите страни. Те трябва да си взаимодействат в процесите на стратегическо планиране и управление в условия на динамично равновесие.

В методическо отношение – от емпирична гледна точка, изследването е основано на косвени пасивни наблюдения: анализ на публикации, документи и резултати от дейности. В класификацията на теоретични методи са използвани: анализ, синтез, сравнение и обобщение.

Изводите от научната работа следва да имат значение, надхвърлящо периметъра на стратегирането в сферата на висшето образование, т.е. едновременно да имат принос 1) към теорията на стратегическото управление изобщо и към развитието на висшето образование като стратегически сегмент с намерението основните научни и практико-приложни резултати от изследването да доведат до полезно увеличаване на знанията и да са оригинално развитие в една все още слабо разработена научна област. Ще бъдат 2) разгледани и систематизирани реални и значими проблеми на стратегическото управление, което би било практически полезно при всякакви управленски или

академични инициативи в тази посока. Ще бъдат 3) направени конкретни препоръки за подобряване на управленската практика.

Настоящата публикация ще допълни и доразвие систематичния теоретичен опит на автора да изследва и обясни прилагането на подхода на междусекторно мрежово стратегиране по отношение на висшето образование. Тя следва да допринесе за създаването на цялостен модел на взаимодействие между заинтересованите страни, модел на вземане на решения и взаимодействие в процесите на стратегическо управление на висшето образование в България. Такъв модел липсва и е необходим.

НОВ МОДЕЛ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В ПРОЦЕСИТЕ НА ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ

През последните 30 години системите за управление на висшето образование са „подложени на непрекъснат натиск да променят своите основни ценности, фундаментални мисии и начин на работа, поради масовизацията на висшето образование, намаляването на държавните средства и глобализацията. Всички тези явления водят до необходимостта от по-високо ниво на конкурентоспособност и стратегическа визия. В много държави се случва трансформация от „традиционното управление“ към по-нови модели, което представлява истинско предизвикателство, особено в Европа, поради инерцията на централизираните национални образователни системи“ (Bratianu, Pinzaru, 2015, 28 – 35).

Еволюцията на процесите на управление на висшето образование се анализира от различни експерти и практики в международна перспектива. По-доброто им разбиране и практическо осъществяване изискват такъв тип всеобхватни, интердисциплинарни, междусекторни и международни усилия.

В края на ХХ и началото на ХХІ век не само в Европа се говори за промяна на парадигмата както като цяло в теорията на публичното управление, така и в управлението на висшето образование. Това до известна степен се дължи на признанието, че „инициативите за (традиционно, рационално) планиране „от горе надолу“ от страна на държавата не са били успешни например за реформа на обучението в Германия през 70-те и 80-те години“ (Huisman, 2009).

„Традиционният модел“ на публично управление се изчерпва, появява се парадигмата на „Новия публичен мениджмънт“ (New Public Management – NPM), която има силно влияние и върху управлението на висшето образование. Реформите в сектора, свързани с него, могат да бъдат синтезирани в три основни посоки: по-малко държавна намеса, повече автономия на университетите и в новото пространство между държава и университет, които преди това са били тясно обвързани, повече пазар и повече конкуренция (Ibid, 2009).

Новият публичен мениджмънт се оказва неспособен да реши проблемите на публичната администрация, констатира се дори задълбочаване на някои, което поражда необходимостта от алтернативни модели на административна реформа (Маринов, [Marinov] 2016, 233). За управлението на висшето образование в проспериращите европейски държави може да се каже, че Новият публичен мениджмънт е етап от развитието, който се е изчерпал, и е дошло време за следващия.

Една от посоките на промяна в контекста на концепциите за глобализацията е новата фаза в публичното управление, нов начин на функциониране – Governance – мрежите, партньорствата между заинтересованите страни, значението на доверието между участниците в публичното управление и др. (Ibid, 2016, 233).

За обозначаване на тази многообразна и нееднородна тенденция Александър Маринов използва предложения от Стивън Озборн термин „Ново публично управление“ (New Public Governance – NPG) (Ibid, 2016, 238). „През 90-те години на XX век понятието Governance бързо набира популярност в академичните изследвания и управленската практика“ (Ibid., 2016, 238 – 239). Концепцията има много различни интерпретации и в научните среди няма консенсус относно конкретно определение. Сред различните идеи може да се срещне добавянето на епитети към понятието за управление (governance), например „хибридно“, „ново публично“, „оперативно“ и др. (Ibid, 2016, 238 – 239).

Най-общо може да се каже, че управлението (Governance) е динамичен процес, определяно е като „движеща се цел“ (Huisman, 2009). Маринов обособява общовалидни смислови рамки на понятието, а именно, че в резултат на постоянно променящите се обществени условия ефективното управление изисква към основополагащата роля на правителството (публичното управление) да се прибави широк спектър от социални субекти. Управлението (Governance) не е алтернатива на правителството (Government), тъй като правителството остава основен и незаменим компонент на новия етап на развитие на публичното управление (Маринов, [Marinov] 2016, 239). „Така например сравнително общоприетото разбиране за „доброто управление“ (Good Governance) гласи, че то представлява нов подход към ръководството на обществото на основата на взаимодействия между мрежи и партньорства включващи държавни институции, бизнес структури и организации на гражданското общество“ (Ibid, 2016, 239). „Доброто управление“ е принцип при формирането и изпълнението на публичните стратегии и политики. Стратегическото управление е елемент на „доброто управление“, който осигурява цялостното направление на организацията, следването на общия курс“ (Танев, [Tanev] 2008, 82).

Според Тодор Танев добрите практики в управлението, довели до значителни успехи, говорят в полза на противоположното на традиционния, „редукционистки“ начин на управление становище. „Доброто управление“, възприемано и като стратегическо управление, „предполага участието не само на висшите ешелони на управление и не само на управляващите организации, но и на съдействието на управляваните публики. При това участието на всички тези инстанции не се концентрира единствено в някакъв начален момент на формиране на стратегия или политика“ (Ibid, 2008, 82). То следва да е постоянен процес, който трайно да въвлеча в действията не само всички равнища на управление, но и обектите на въздействие. „Танев свързва понятието Governance с висшето стратегическо ръководство на дадена общественно-политическа единица“ (Маринов, [Marinov] 2016, 241), той разглежда Management и Governance като различни функции на общественото управление (Танев, [Tanev] 2011).

Ако се приеме, че Governance е нов стадий, нов начин на управление, той се отличава с новата роля на „синхронното управление-ръководство“ на отношенията на организацията с нейните партньори в условията на нарастваща взаимозависимост

(Маринов, [Marinov] 2016, 241 – 242). „Доброто управление“ насърчава общественото доверие и участие, което позволява услугите да се подобрят, лошото управление води до ниски резултати и нефункциониращи организации (The Independent Commission on Good Governance in Public Services, 2004). На базата на опита във Великобритания независима комисия от експерти формулира универсален „Стандарт за добро управление“ (Ibid, 2004), който би могъл да се прилага към различни управленски структури и организации, разбира се, с уговорката, че има такива, които остават извън обхвата му. Той включва шест основни принципа на „доброто управление“: 1. Фокусиране върху целта на организацията и върху резултатите за гражданите и потребителите; 2. Ефективно представяне в ясно дефинирани условия; 3. Насърчаване и демонстриране на ценностите на „доброто управление“ чрез поведение; 4. Вземане на информирани, прозрачни решения и управление на риска; 5. Развиване на капацитета и способността на управленския орган да бъде ефективен; 6. Ангажиране на заинтересованите страни и реална отчетност (Ibid, 2004).

Основен принцип на „доброто управление“ е ангажирането на заинтересованите страни. И тук идеята е, че ангажирането не означава доминиране на някой пред другите, защото това е във вреда на целта на организацията. Означава търсене на постоянен диалог, създаване на реална отчетност и условия за систематична „360-градусова“ обратна връзка (Ibid, 2004).

ФОКУС ВЪРХУ МРЕЖОВИЯ МОДЕЛ

Сърцевината на почти всички варианти на новото публично управление е свързана с идеята за мрежовите взаимодействия. Това е нов всеобхватен модел, който инкорпорира и използва резултатите от дългогодишните изследвания върху мрежите (Маринов, [Marinov] 2016, 242 – 244). Връзката „Governance – мрежови модел“ може да се обособи като основополагащ принцип на нов стадий на публична администрация. Мрежовият модел не е хомогенен и завършен, има многообразие от интерпретации и приложения. В контекста на новото публично управление държавната администрация е само един от множество субекти с общи интереси. Отношенията не са йерархични, има взаимозависимост, а сътрудничеството е най-добрият начин за постигане на общите цели (Ibid, 2016, 242 – 244).

През призмата на публичната администрация и публичната политика управлението (Governance) бива определяно като цяло, съставено от четири важни компонента: 1. Взаимна зависимост между организациите, в която управлението включва правителството, а също и недържавни актьори; 2. Мрежа от членове, в която има непрекъснато взаимодействие с цел обмен на ресурси и договаряне на споделени цели; 3. Взаимодействия, договорени и съгласувани от участниците в мрежата, които се основават на доверие и регулации; 4. Значителна степен на автономия от държавата (Austin, Jones, 2015).

През последните 30 години концепцията за необходимостта от мрежи намира широк отглас в анализите на политиката, политическите изследвания и публичното управление в Северна Америка и Западна Европа (Huisman, 2009). Използвана е по-рядко в научната литература на тема висше образование, но допринася и за промени в политиката в сферата на висшето образование. В академичната литература могат да

бъдат намерени различни тълкувания и типологии на мрежите. Поддръжниците защитават тезата, че те „отразяват новата реалност на управление и предоставят обяснителни и теоретични инструменти за изучаване на съвременните процеси на правене на политики“ (Ibid, 2009).

Подходът поставя акцент върху международни, регионални и вътрешни мрежи, в които университети, международни организации, национални правителства, групи по интереси, общности и всички индивиди са свързани. Концепцията осигурява „широкогълен спектър на управление, при който множество заинтересовани страни образуват динамична мрежа и играят решаваща роля“ (Ibid, 2009).

Управлението (Governance) е от съществено значение за функционирането на висшето образование на всички нива, от основното академично звено на катедрата (микрониво), до ниво организация (мезоравнище) и ниво система на висшето образование (макрониво) (Austin, Jones, 2015). В настоящата публикация се акцентира на отношенията на нивото на системата в контекста на националните цели и приоритети, на стратегическото управление на сектора и на най-високо ниво в държавата. Висшето образование в процеса на глобализация се движи в посока „икономика на знанието“, която поставя развитието на човешкия капитал в центъра на публичното управление. Следователно, „правителствата все повече гледат на висшето образование като на стратегическа цел. Всяка дългосрочна национална визия, която да дава предимство в глобалната икономическа ситуация изисква развитието на човешкия капитал“ (Ibid, 2015).

Реформите на най-високото управленско равнище в системите на висше образование в различни държави след 80-те години на XX век са и в тази посока. Целите, поставяни пред висшето образование, следва да съответстват на резултатите, които държавата си поставя на национално ниво. Системите на висше образование и университетите „следва да приемат по-специфични мисии“ (Ibid, 2015).

За да функционира системата на висше образование максимално добре, следва да е в синхрон с „грандстратегическото“ (Танев, [Tanev] 2008) ниво на управление в държавата, решенията да се вземат в съответствие с националните цели и приоритети. Освен това резултатите от висшето образование се мултиплицират във всички други сектори, т.е. висшето образование трябва да функционира в съответствие с другите системи. Взаимодействията са максимално усложнени, защото се отнасят до множество мрежи заинтересовани страни в рамките на различни стратегически инициативи. „Доброто управление“ на висшето образование предполага стратегическо управление, предполага необходимостта от мрежи стратегии, които да функционират в синхрон с работата на множество мрежи заинтересовани страни.

Управленските структури и практики следва да се организират по различен начин, за да се справя публичното управление със сложността на заобикалящата среда (OECD, 2008). Мрежовите перспективи на управлението на висшето образование го правят всеобхватно (Austin, Jones, 2015). Управлението (Governance) е „фокусирано върху динамиката на вътрешните и външните заинтересовани страни“ (Bratianu, Pinzaru, 2015, p. 28 – 35), те си взаимодействат, стремейки се към динамично равновесие. Управлението (Governance) е работа в сложни мрежи, включваща стратегическа и

„законодателната рамка, институции, отговорности и взаимоотношения с възможно най-голям брой заинтересовани страни“ (OECD, 2008, 68).

БЪЛГАРСКАТА ПРАКТИКА В КОНТЕКСТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ВИШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ ПРЕЗ 2022 г.

Трудно е излизането от модела на „традиционното публично управление“ на висшето образование в България. Отделни тенденции и практики на Новия публичен мениджмънт и новото публично управление биха могли да бъдат открити в контекста на Болонския процес, около процеса на присъединяване и след присъединяването на Република България към Европейския съюз. От гледна точка на фокуса върху управлението (Governance), на всички по-горе изброени принципи административната наука следва да отделя внимание да бъдат анализирани резултатите в сравнение с проявленията в практиката. Тук основен обект на изследване са мрежите, разглеждани в контекста на новото публично управление, което се осъществява именно чрез тях. На национално ниво практиките на „доброто управление“, свързани с мрежите, остават само препоръки на европейските институции и документи, които евентуално, формално или по спорен начин са имплицирани в българските. Участието на заинтересованите страни остава ограничено, протоколно, все още става дума само за взаимодействие между йерархичните структури на властта. Стратегическото управление на сектора, процесите по създаване и осъществяване на стратегическите решения и документи доказват това.

От създаването на Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2014 – 2020 г. – първата стратегия в сектора на висшето образование, до днес могат да бъдат открити постижения в управлението – наличието на стратегически документи въобще, както и някои от последващите ги действия. По адрес на основните стратегически документи в сектора: Национална карта на висшето образование в Република България (МОН, 2021); Стратегия за развитие на висшето образование в Република България 2021 – 2030 г. (МОН, 2020); Стратегия за развитие на висшето образование в Република България 2014 – 2020 г. (МОН, 2015) могат да бъдат отправени критики например в посока на невъзможността за откъсване от „традиционния модел на публично управление“ (Милева, [Mileva] 2021; 2022).

Задача на административната наука е и да систематизира проблемите на практиката, така че тя да бъде коригирана своевременно. В настоящата публикация фокусът е насочен към мрежите заинтересовани страни в контекста на публичното управление – в частност на стратегическото управление на висшето образование. В изброените по-горе документи се залага необходимостта от разширяване на мрежите заинтересовани страни (Милева, [Mileva] 2021; 2022), но времето и действията доказват, че усилията са протоколни. Практиките по осъществяване на две от най-скорошните инициативи в сектора показват какво не трябва да е нивото на трансформация на публичното управление от „традиционния модел“ към по-нови модели.

Двете инициативи, които са конкретен обект на изследване в настоящата публикация, са на Министерство на образованието на Република България (МОН). Те следват във времето изброените стратегически документи и са ярък пример за осъществяване на „традиционния модел“ именно предвид участието на мрежите заинтересовани страни.

Позовавайки се на разписаното в Стратегията за развитие на висшето образование 2021 – 2030 г., след приемането на Национална карта на висшето образование в Република България от страна на МОН се предприемат определени стъпки, от които зависи развитието на сектора. Важно е да се проследят начинът на вземането на решенията, процесите на взаимодействие със заинтересованите страни и въобще начинът на осъществяване на стратегическото управление.

Става дума за две инициативи, формулирани и предложени по време на 99-то редовно правителство на Република България. Първата е свързана с минималните изисквания за атестиране на преподавателите и за заемане на академични длъжности, както и с Правилника за прилагане на Закона за развитие на академичния състав. Втората инициатива е в посока обединения на висши училища, представена в проект на концепция за промени в Закона за висшето образование. Финалните варианти на предложенията са публикувани за обществено обсъждане в последните дни на управлението на 99-то редовно правителство. Последвалото го служебно правителство спира процедурите.

АНАЛИЗ НА ПРОЦЕСИТЕ НА ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТА НА ДВЕТЕ ИНИЦИАТИВИ

Каква е технологията по приемането на предложенията? Как се вземат решенията? Какво е нивото на взаимодействие между заинтересованите страни? Доколко мрежите въобще се отнасят до тези процеси? Отговорите на тези въпроси задават основните рамки на анализ на двете инициативи:

1. Минималните изисквания за атестиране на преподавателите и за заемане на академични длъжности, както и правилникът за прилагане на Закона за развитие на академичния състав „тепърва следва да бъдат обсъждани“ (МОН, 2022). Това е констатация, направена от новото ръководство на МОН веднага след встъпването му в длъжност. Процесът по приемане на предложенията е спрял – в случая от служебно правителство, с аргументите, че не бива да се избързва и че е необходимо още да се обсъжда (Ibid, 2022).

Първата критика, която следва да бъде откритоена, идва както от наследника на министерския пост, така и от академичната общност. Тя се отнася и към двете инициативи. Не е добра практика да се избързва с решенията в сектора, „няма как спешно да се направят промените във висшето образование“ е заключението на новото ръководство на МОН и за двете инициативи (Ibid, 2022).

Прибързаното вземане на подобни решения, които биха изменили системата, води до неразбирането, неприемането и съответно неосъществяването им. Прибързването означава недостатъчно обсъждане, недостатъчно разбирателство и недостатъчно желание за действия. Прибързването в конкретния случай означава отново „спуснати от горе надолу“ решения, т.е. прилагане на познатия йерархичен модел. Този тип поведение показва желание за осъществяване на нечии идеи, без те да бъдат разпознати като необходими или припознати.

Прибързването при вземането на решение за стратегическа промяна не води до възможното най-добро състояние. По този начин не се изпълняват стратегическите цели на секторно и национално ниво в максимален обем. Прибързването поставя

останалите заинтересовани страни в ситуация на „принуда“, не в ситуация на „обсъждане“ при вземането на решения, а още по-малко в ситуация на „общо“ вземане на решения. Тази практика по-скоро води до деструктивни процеси, които от секторни дефицити мултиплицират национални.

Много е важно да се отбележи и начинът, по който са представени първите варианти на предложенията, свързани с академичния състав, а именно като част от проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет. Прави се опит „на основание на Закона за държавния бюджет“ (с предложение между първо и второ четене) с акт на МС, който дори не е подзаконов нормативен акт, да се определят показатели, критерии и методика, които не са предвидени в Закона за висшето образование и допускат навлизане в академичната автономия на висшите училища“. Действието е в несъответствие с чл. 57 от Закона за висшето образование, съгласно който показателите и критериите се определят в правилниците на съответните висши училища със задължително включен минимум в закона.

Предложението не е прието от Народното събрание. Начинът, по който е поднесено, илюстрира отношението на тогавашното ръководство на МОН към останалите заинтересовани страни и също е показателен за участието им в процесите на стратегическо управление. Опитът определени идеи за развитие на сектора да бъдат приети чрез актуализирането на държавния бюджет показва, че не се търси общото най-ефективно за всички решение, не се търси нито друго мнение, нито съгласие, а останалите заинтересовани страни отново биват поставени пред ситуация на липса на избор и възможност за реално участие в процесите на управление. Това, което прави действието още по-неприемливо спрямо практиките на „доброто управление“, е именно желанието да се заобиколи законодателството с цел да се избегнат възможно най-много заинтересовани страни. В случая сред пренебрегнатите заинтересовани страни е и част от мнозинството в Народното събрание, което обрича приемането на предложението на неуспех.

От МОН правят преоценка на процедурния проблем, свързан с начина на представяне на промените, и впоследствие ги предлагат във вид на проект на Постановление на Министерския съвет от 2022 г. за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България.

Процедурата се променя, но се пропуска проблемът по същество и отново се прави опит да се наложат „спуснатите от горе“ решения. Изправността на процедурата е важна, но още по-важно е как са взети решенията. Неразбирането на необходимостта от участие на възможно най-много заинтересовани страни е в основата на несполуката и на новото предложение. В министерството постъпват „многобройни бележки и разнопосочни мнения“ (Министерски съвет на Република България [Council of Ministers], 2022), налага се да се организират „разширени работни групи за детайлно обсъждане и прецизиране на изискванията“ (Ibid, 2022).

В последните дни от управлението на 99-то правителство са публикувани за ново публично обсъждане редактирани „Минимални национални изисквания за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности във висшите училища и научните организации“. Към момента на прекратяването на процедурата от новото ръководство на МОН по проекта са получени 8 становища. Липсва

задължителната по закон оценка за въздействието на промените. Към показателите за атестиране има забележки не само от научната общност, но и от страна на юристите в Министерския съвет (МОН, 2022). „Тепърва трябва да се потърси консенсус между преподавателите от самите професионални направления за минималните изисквания.“ (Ibid, 2022)

Както и да бъде представяно дадено предложение, когато се налага с натиск „от горе надолу“, то няма да бъде възприето от възможно най-много заинтересовани страни и няма да доведе до максимум ползи. Напротив, прибързването и натискът от страна на представителите на МОН водят до негативни процеси като загуба на доверие, загуба на партньорство, деструктивни действия по отношение на мрежите, които имат дългосрочни последици.

2. Проектът на концепцията за промени в Закона за висшето образование предвижда обединения на висши училища, което би довело до изменения в структурата на сектора. Те имат дългосрочен ефект, съответно са от стратегическо значение и не бива да се приемат прибързано. Според вносителите по същество това е „Концепция за обединяване на висшите училища, която е базирана на необходимостта от промени за постигане на концентрация на академичен талант и на инфраструктура, обединяване на финансови ресурси и персонал, възможности за интердисциплинарни проучвания в широк спектър дисциплини, както и реализацията на икономически ползи, без да се изгубва правосубектността на влизащите в обединението висши училища“ (МОН, 2022). Чрез обединяването на висшите училища следва да се „постигнат част от целите, заложен в Стратегията 2021 – 2030 за развитие на диференцирана и гъвкава система от висши училища, които функционират като успешни партньори и конкуренти на европейските университети и изпълняват образователна, изследователска и културна мисия в полза на обществото и на отделните индивиди“ (Ibid, 2022).

Решението за обединяване на университети ще повлияе на цялата система. Прибързването при вземането му, силната негативна реакция от страна на академичната общност към него, малкото официални становища са достатъчно основание за новото ръководство на МОН да прекрати и това обществено обсъждане. Три становища по Проекта могат да бъдат намерени на официалния сайт на ведомството (МОН, 2022). Отделни документи представят Висшето училище по телекомуникации и пощи – София и Лесотехническият университет, има и становище на Съвета на ректорите. От тях става ясно, че академичната общност не одобрява и не припознава „спуснатата от горе“ Концепция.

От гледна точка на прибързването при вземането на решение в позицията на ректорите се уточнява, че „в дадения изключително кратък срок от получаването на официално писмо“ те представят „бележки, които нямат характер на окончателно официално становище на Съвета, заради невъзможността подобен въпрос да бъде детайлно обсъден и анализиран и да бъдат взети съответните решения, отчитащи мнението на всички негови членове“. Тук, освен че се казва, че времето за изготвяне на подобен документ е крайно недостатъчно, става дума за необходимост от допълнителни обсъждания. Критиките са и в други посоки – принуда, ограничаване на академичната автономия, липса на задълбочени анализи (Ibid, 2022). В друго от становищата се

прави заключението, че „очакваните ефекти от обединенията са хипотетични и пожелателни и не се базират на конкретен задълбочен анализ, части от концепцията представляват значим риск за влошаване на висшето образование у нас“ (Ibid, 2022).

Ако се прави такава промяна, то съгласието между заинтересованите страни е задължителен фактор за осъществяването ѝ. Тук, освен че не е потърсено взаимодействие изначално, преди предлагането на промените, не се търси разбирателство впоследствие. Всъщност това е процес на налагане на определени идеи „от горе надолу“.

Основен аргумент в подкрепа на концепцията за сливане според вносителите е, че тя съответства и е вследствие на Стратегията 2021 – 2030, която е приета от Народното събрание. В нея е записано, че има необходимост от създаването на „консорциуми за висше образование“ (МОН, 2020). Наличието на термина „консорциум“ в никакъв случай не оправдава опита да се наложат определени решения в сектора. „Консорциум“ по дефиниция означава „временно дружество за изпълняване на определена задача или за предоставяне на определена услуга или продукт по по-ефикасен начин“ (Collins English Dictionary, 2022). Това всъщност е идеята за необходимостта от мрежи при процесите на публично управление, но на по-ниското управленско ниво. „Консорциумът на петте колежа“ в Масачузетс е сред най-старите и най-успешни консорциуми за висше образование в света. Петте колежа функционират като независими субекти, но и като взаимозависими институции. Мисията на консорциума е да подкрепя форми на сътрудничество, които са от полза за преподавателите, персонала и студентите на колежа (The Five College Consortium).

В становището на Съвета на ректорите е констатирано в същия контекст, че Концепцията не съответства на заложените цели в Стратегия 2021 – 2030, а напротив (МОН, 2022). Разяснява се, че в цел 10. „Подобряване на структурата и ефикасността на висшето образование“, в мярка 10.1.6. е посочено „стимулиране на обединяването на висши училища на доброволен принцип и създаването на консорциуми за висше образование“ (Ibid, 2022). Също, че: „в публичното представяне на подобни идеи следва да се внесе терминологична яснота, за да не бъде въвеждана в заблуждение широката аудитория от неспециалисти, че предложената Концепция съответства на заложените цели в Стратегията, защото доброволните хоризонтални алианси и консорциуми, голяма част от които по правило са неправосубектни, имат малко общо с предложената в този ѝ вид идея“ (Ibid, 2022).

Действията на ръководството на МОН могат да се определят като опит за едностранно налагане на нечия представа за мрежите на ниво управление на университетите, и то под форма, която изкривява идеята, предвид практиките на „доброто управление“. Под претекст, че желанието е развитие на взаимодействията, се налага обединение, което е далеч и от примера на петте колежа, и от „доброто управление“. Освен тази инициатива в българската практика на управление на висшето образование за 2022 г. липсва друго видимо усилие в посока на изграждане на мрежи или управление чрез мрежи заинтересовани страни. В отделни ситуации, както и при конкретните предложения, се отчитат протоколни опити за разширяване на взаимодействията, но в случая, след като и двете инициативи са преустановени, то те не са били ефективни.

При предлагането на такъв тип промени, като част от процесите на стратегическото управление в сферата на висшето образование и науката, са констатирани редица несъответствия с практиките на „доброто управление“. Академичната общност е поставена в ситуация на взети решения, които се предпоставят за правилни. Диалогът предстои след предлагането на Концепцията. Стратегията за развитие на сектора се ползва като оправдание за едностранно взети решения, налагани без участието на останалите заинтересовани страни и без тяхното съгласие.

В обобщение на анализа на двете инициативи може да се каже, че процедурите по приемането им не са в съответствие с практиките на „доброто управление“. Решенията се вземат едностранно, взаимодействието с останалите заинтересовани страни е ограничено. Управление чрез мрежи не се осъществява на практика. Създаването на конкретните концепции, основополагащи за сектора, се случва без участието на всички или възможно най-много от заинтересованите страни под претекст, че са следствие на стратегически документи. Правят се опити решения да бъдат налагани чрез несъответстващи на закона процедури. Обществените обсъждания се приемат за формална практика, която не е лошо да бъде избегната. Тук става дума за инициативи в контекста на стратегическото управление на сектора, а примерите са красноречиви и показват неспособността за откъсване от „традиционното публично управление“.

Трудно е преминаването към модела на „доброто управление“ в публичната сфера в България. Тенденциите, които биха могли да бъдат отчетени при процесите на стратегическо управление на висшето образование, са в посока на „традиционния подход“. Не се работи адекватно върху създаването на мрежи стратегии от мрежи заинтересовани страни, което води до негативни резултати и последствия. В процесите на вземане на стратегически решения, в процесите на планиране, но и в процесите на осъществяване мрежите заинтересовани страни са по-скоро протоколна част.

Подценява се силата „на“ и необходимостта „от“ реални взаимодействия между заинтересованите страни, което не води до градивни резултати, не води до устойчиво развитие, а създава напрежение и проблеми. Неспособността за адекватно управление на взаимодействията между заинтересованите страни поставя под съмнение развитието на сектора, което означава, че поставя под съмнение перспективите за развитие на човешкия капитал на нацията. Необходимо е активно взаимодействие, не привидно. Необходимо е изграждане „на“ и управление „чрез“ мрежи заинтересовани страни. Като европейски и национален приоритет управлението на висшето образование и науката следва да е стратегическо – решенията да се вземат чрез мрежи заинтересовани страни и да се изграждат и осъществяват мрежи стратегически документи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Има необходимост от нов модел на взаимодействие между заинтересованите страни в процесите на стратегическо управление на висшето образование в България, нов модел на вземане на решения и управление – чрез взаимодействия. В контекста на „доброто управление“ решенията при стратегическото управление на висшето образование следва да бъдат вземани от възможно най-много заинтересовани страни и

да се търси най-голяма степен на съгласие. Мрежовите перспективи на управлението на висшето образование го правят по-всеобхватно. Управлението (Governance) е фокусирано върху динамиката на заинтересованите страни, които следва да си взаимодействат при процесите на стратегическо планиране и управление в условия на динамично равновесие.

Добрите практики, свързани с мрежите заинтересовани страни при процесите на стратегическото управление на висшето образование в България, остават под формата на препоръки или дейности „проформа“. Трудно могат да бъдат отчетени реални действия и положителни последици от тях. Практики като описаните по-горе – налагане на решения „от горе надолу“ от страна на министъра, министерството или мнозинството; пренебрегване на останалите заинтересовани страни; протоколност на процедурите по обществено обсъждане и нелепи процедури по налагане на решения, доказват това твърдение.

На доверието между участниците в публичното управление се гледа по-скоро като на процес на приемане на „спуснати от горе“ решения, документи или действия. Новата парадигма на публичното управление изисква към основополагащата роля на правителството да се прибави широк спектър от социални субекти. Това, което се наблюдава като усилие в България, е преплитане на практиките на „традиционния административен модел“ с привидни усилия за разширяване на участието на заинтересованите страни чрез сформирани на работни групи постфактум, протоколно или с цел легитимация на дадено решение. Танев определя процеса на стратегиране през перспективата на традиционното мислене като „акт на писане на документ от експертна група, чийто първоначален текст бива формално обсъден и приет, с което получава легалност. За целта експертната група е получила указанията на висшия ешелон на организационното управление. Ролята на всички останали равнища е на изпълнители на „спуснатия“ им готов стратегически план“ (Танев, [Taney] 2018). Такова е съотношението и предвид подготовката, и предвид изпълнението на стратегическите документи (Милева, [Mileva] 2021; 2022), и в последващите процеси по посока на стратегическо управление. „Синхронното управление-ръководство“ на отношенията на организацията с нейните партньори в условията на нарастваща взаимозависимост е необходимо, но не и осъзнато като необходимост, а още по-малко е осъществено. Държавната администрация не е само един от множество субекти с общи интереси, тя отново е единствен субект при вземането на решения и въобще при процесите на управление.

Необходимо е да бъде изготвен конкретен нов модел на взаимодействие при процесите на стратегическо планиране и управление на висшето образование. Необходимо е такъв модел да бъде приложен в българската практика под задължителна форма. В него следва да се предвидят и нови процедури по обсъждане, приемане и изпълняване на дългосрочни решения. Следва да бъде конкретизиран начин на идентифициране на заинтересованите страни по различните теми и да бъдат положени усилия за създаване на мрежи.

Всяко следващо ръководство в сектора е необходимо да се придържа към приетата рамка на взаимодействие. Добрите практики трябва да бъдат прилагани реално, не формално. Отношенията между заинтересованите страни следва да са нейерархични,

да има взаимозависимост, а сътрудничеството следва да се възприема като най-добрия начин за постигане на общите цели.

Не бива да се допуска конюнктурни решения и интереси да влияят на дългосрочните. Когато става дума за стратегически решения във висшето образование, всъщност става дума за дългосрочни действия за развитие на потенциала на нацията. Дългосрочните последици от конюнктурните решения в стратегическото управление на висшето образование са всеобхватни и водят до деструктивни процеси, които от секторни дефицити мултиплицират национални. В публичното управление в България – не само в контекста на стратегическото управление на висшето образование, следва да има нови, ясни правила, налагащи нов модел на взаимодействие, които да имат задължителен характер.

БИБЛИОГРАФИЯ

Маринов, А. (2016) Между еволюцията и социалното инженерство. Теория и практика на административните реформи. София: Иврай [Marinov, A. (2016) *Between Evolution and Social Engineering. Theory and Practice of Administrative Reforms*, Ivray, Sofia. ISBN: 9789549388725]

Милева, И. (2022) Предизвикателствата пред стратегическото управление на висшето образование в България в новото десетилетие (Национална карта на висшето образование), в: Стратегии за политика в науката и образованието, <https://doi.org/10.53656/str2022-1-2-chal> [Mileva, I. (2022) Challenges lying ahead of Strategic Governance of Higher Education in Bulgaria in the new decade (National Map of Higher Education), in: Academic Journal “Strategies for Policy in Science and Education”, [online]. no. 1, Az-buki, Sofia]

Милева, И. (2022) Предизвикателствата пред стратегическото управление на висшето образование в България в новото десетилетие (Стратегия за развитие на висшето образование 2021 – 2030), в Мениджмънт и образование, достъпно на http://www.conference-burgas.com/maevolumes/vol17_2021/b4_v17.pdf [Mileva, I. (2022) Challenges lying ahead of Strategic Governance of Higher Education in Bulgaria in the new decade (Strategy for the development of Higher Education 2021-2030), in Management and Education, 17/4, University Prof. Dr. Asen Zlatarov, Burgas, ISSN 13126121]

Танев, Т. (2018) Стратегизиране в публичната сфера, Публични политики.bg (2), <https://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/264> [Tanev, T. (2018) Strategizing in the Public Sphere, Public Policy.bg, Vol. 2, <https://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/264>]

Танев, Т. (2011) Мениджмънт и управление – два вида управление на публичния сектор като елементи на един общ цикъл на управление, Публични политики.bg (2), <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/46/34> [Tanev, T. (2011) Management and Governance – two types of management of the Public Sector as elements of a general cycle of Management, Public Policy.bg, Vol. 2, <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/46/34>]

Танев, Т. (2008) Анализ на публичната политика. София: Военно издателство [Tanev, T., (2008) *Public Policy Analysis*, Sofia, Military Press, Sofia. ISBN: 9789545094088]

Танев, Т. (2008) Стратегическо управление на публичната сфера. София: Военно издателство [Tanev, T. (2008) Strategic Management of the Public Sphere, Military Press, Sofia. ISBN: 9789545093982]

Закон за висшето образование на Република България, обн. ДВ, бр.112 от 27.12.1995, изм. и доп. бр. 102 от 23.12.2022, <https://web.mon.bg/bg/57> [Higher Education Act of the Republic of Bulgaria, (1995) The State Gazette, no. 112 of 27.12.1995, last amended and supplement, no. 102 of 23.12.2022, <https://web.mon.bg/bg/57>]

Министерски съвет на Република България (2022) Указ за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за развитие на академичния състав в Република България, <https://web.mon.bg/bg/news/4985> [Council of Ministers of the Republic of Bulgaria, (2022) Decree amending and supplementing the Regulations for the implementation of the Act on Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria, Sofia, <https://web.mon.bg/bg/news/4985>]

Министерски съвет на Република България (2022) Указ за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за развитие на академичния състав в Република България, <https://web.mon.bg/bg/news/4800> [Council of Ministers of the Republic of Bulgaria, (2022) Decree amending and supplementing the Regulations for the implementation of the Act on Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria Sofia, <https://web.mon.bg/bg/news/4800>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2015) Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 – 2020 г., <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962> [Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2015) The Strategy for the Development of Higher Education in the Republic of Bulgaria for the 2014-2020 period <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2020) Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021 – 2030 г., достъпно на <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238> [Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2020) The Strategy for the Development of Higher Education in the Republic of Bulgaria for the 2021-2030 period, Sofia, <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2021) Национална карта на висшето образование в Република България, достъпно на <https://web.mon.bg/bg/101031> [Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2021) National Map of Higher Education in the Republic of Bulgaria, Sofia, <https://web.mon.bg/bg/101031>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2022) Проект на концепция за промени в Закона за висшето образование за обединяване на висшите училища в Република България, достъпно на <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6991> [Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2022-07) Draft Concept for changes in the Higher Education Act for the unification of higher education institutions in the Republic of Bulgaria, Sofia, <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6991>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2022) Получени бележки и предложения по Проект на концепция за промени в Закона за висшето

образование за обединяване на висшите училища в Република България, достъпно на <https://web.mon.bg/bg/news/4971>[Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2022) Received comments and suggestions on Draft Concept for changes in the Higher Education Act for the unification of higher education institutions in the Republic of Bulgaria, Sofia, <https://web.mon.bg/bg/news/4971>]

Министерство на образованието и науката на Република България (2022) Становище до МОН от заседание на Съвета на ректорите, достъпно на <https://web.mon.bg/bg/news/5044> [Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria, (2022) Opinion of the MES from a meeting of the Council of Rectors, Sofia, <https://web.mon.bg/bg/news/5044>]

Народно събрание на Република България (2022) Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., достъпно на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164211> [National Assembly of the Republic of Bulgaria, (2022) Draft Law on Amendments and Supplements to the Law on the State Budget of the Republic of Bulgaria for 2022, Sofia, <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164211>]

Austin, I., Jones, G. A., (2015) Governance of Higher Education, Global Perspectives, Theories, and Practices, Routledge, New York, <https://doi.org/10.4324/9781315816401>.

Bratianu, C., Pinzaru, F., (2015) University Governance as a Strategic Driving Force, in: Proceedings of 11th European Conference on Management Leadership and Governance, Military Academy, Lisbon, https://www.researchgate.net/publication/283898420_University_Governance_as_a_Strategic_Driving_Force.

Collins English Dictionary, (2023) Consortium - definition and meaning Harper Collins, Glasgow, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/consortium>.

Huisman, J., (2009) International Perspectives on the Governance of Higher Education, Alternative Frameworks for Coordination, Routledge, New York, <https://doi.org/10.4324/9780203883358>.

The Five College Consortium, (2023), Official site, <http://www.fivecolleges.edu/>.

The Organization for Economic Cooperation and Development (2008) Tertiary Education for the Knowledge Society, Vol. 1. OECD, Paris, from: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41314497.pdf>

ОЦЕНЯВАНЕ НА РЪКОВОДИТЕЛИТЕ ОТ ТЕХНИТЕ ПОДЧИНЕНИ - ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРИЛОЖЕНИЕ В БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА СЛУЖБА

Аделина Борисова¹,
Националната агенция за професионално образование и обучение

Резюме

Оценяването на ръководителите от техните подчинени е важен елемент на съвременната мениджърска култура. Към настоящия момент този инструмент за оценка все още не се прилага в системата за оценяване на изпълнението на държавните служители в България. Въпреки това, на доброволен принцип може да намери практическа реализация в дейността на отделни администрации. Начинът на прилагане може да бъде чрез анонимна анкета, която обхваща няколко групи компетентности: кои са тези компетентности и защо да бъдат оценявани от подчинените служители са предмет на анализ в настоящата статия.

Ключови думи: оценка на изпълнението, лидерство, мениджмънт, екипна ефективност

APPRAISAL OF MANAGERS BY THEIR EMPLOYEES- OPPORTUNITIES FOR APPLICATION IN THE BULGARIAN CIVIL SERVICE

Adelina Borisova², National Agency for Vocational Education and Training

Abstract

The assessment of managers by their subordinates is an important element of modern managerial culture. Currently, this evaluation tool is still not applied in the performance

¹ Аделина Борисова – доктор по публична администрация, главен експерт в дирекция „Професионална квалификация и лицензиране” в Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) към Министерски съвет. Професионална сфера на дейност: разработване и актуализиране на Държавните образователни стандарти за придобиване на квалификация по професии; поддържане, актуализиране и допълване на Списъка на професиите за професионално образование и обучение; участие в международни работни групи към Европейската комисия; участие в международни проекти в областта на ПОО и др. Основни области на научен интерес: публична администрация, управление на човешките ресурси в държавната администрация, системи за оценка на изпълнението на държавните служители в сравнителен европейски контекст.

² Adelina Borisova, Phd, chief expert at Vocational Qualification and Licensing Directorate at the National Agency for Vocational Education and Training within the Council of Ministers. Professional area of activity: development and updating of the State educational standards for acquiring qualification by professions; maintaining, updating and supplementing the List of professions for vocational education and training; participation in international working groups at the European Commission; participation in international projects in the field of VET, etc. Main areas of scientific interest: public administration, human resources management in the state administration, systems for evaluation of the performance of civil servants in a comparative European context.

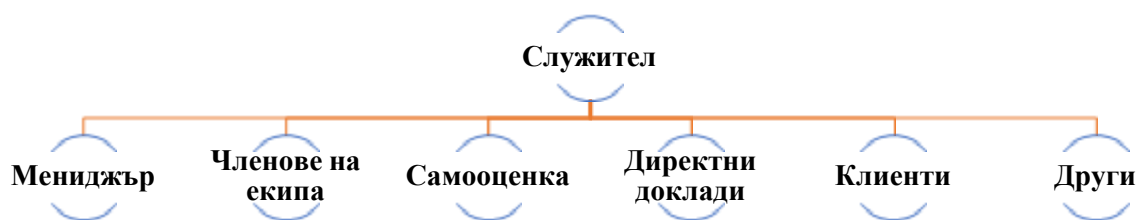
appraisal system of civil servants in Bulgaria. However, on a voluntary basis it can find practical implementation in the activities of individual administrations. It can be applied through an anonymous survey, which covers several groups of competencies: what are these competencies and why they should be assessed by subordinates are the subject of analysis in this article.

Key words: *performance appraisal, leadership, management, team effectiveness.*

Оценяването на ръководните служители от подчинените им представлява инструмент за оценяване, който принадлежи към 360-градусовата система за обратна връзка³. 360-градусовата система за обратна връзка⁴ е метод, който се нарича още обратна връзка от множество оценители или оценки от множество гледни точки.

Характерно при този метод е получаването на всеобхватна оценка от оценявания, непосредствения му ръководител, равните по статус, клиенти, членове на екипи по проекти, и др. С метода на 360-градусовата обратна връзка се измерват компетентности⁵ – професионални знания, професионални умения, професионално поведение (енергия, оптимизъм, колегиалност, добронамереност).

Трябва да се има предвид, че обратната връзка от подчинените е важен инструмент за откриване на пропуски в стила на управление и за подобряване на лидерските умения⁶. Схематично начинът на функциониране на 360-градусовата обратна връзка изглежда по следния начин (Виж Схема № 1⁷):



Предвид посоченото в Схема № 1, оценяването на ръководните служители може да принадлежи и към т.нар. групови оценки⁸, които са разработени с цел създаване на атмосфера на екипна работа и повишаване на продуктивността. При груповите оценки всеки е оценяван, включително и ръководителят.

Пеги Ланза⁹ препоръчва груповите оценки като допълнение на индивидуалните. Авторът акцентира, че за да бъдат ефективни груповите оценки, е необходимо

³ Богданова, М. (2013) Подбор и оценяване на персонал. София, 443 – 444 [Bogdanova, M. (2013) Podbor i otsenyavane na personal. Sofia, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“].

⁴ Пак там.

⁵ Пак там.

⁶ Георгиева, Т. (2011) Проучване опита на Великобритания в прилагането на системата за оценка на трудовото изпълнение. сп. Икономически алтернативи, бр. 2, 13 [Georgieva, T. (2011) Prouchvane opita na Velikobritania v prilaganeto na sistemata za otsenka na trudovoto izpalnenie. sp. Ikonomicheski alternativi, br. 2, 13].

⁷ Пак там, 444.

⁸ Пак там, 399.

⁹ Lanza, P. (1985) Team appraisals. Personnel Journal, 64, 47 – 51 (цит. по Лоуенбърг, Г., К.А. Конрад. Оценка на трудовото изпълнение. Управление на човешките ресурси – христоматия. 2002, 399).

изграждане на доверие между оценяван и оценяващ, както и наличие на конфиденциалност. При този метод основните предимства са тези, че мениджърът не е единственият оценяващ и оценките не са свързани със заплащането, което прави процесът по-обективен и по този начин се подсилва участието в групата.

Оценяваният служител може да сравни представата, която има за своите компетентности, с преценката на колегите, с които работи, за нивото на владеене на тези компетентности. Целта на обратната връзка е да бъде конструктивна, описателна, конкретна, субективна и непосредствена. На база на тази оценка може да се прецени ефективността от работата на даден служител. Резултатите от прилагането на 360-градусовата практика за оценка могат да бъдат основа за изработване на план за развитие на отдели или на цялата организация. По този начин може да се изгради моделът за работа на мениджъра на отдел, за неговите подчинени, за неговите ръководители и др.

Тази практика е посрещната със сериозна доза скептицизъм от редица мениджъри, но постепенно се превръща в инструмент за личностно развитие. Благодарение на нея ръководството получава полезна информация, очертава възможните подобрения и контролира по-добре мерките за подобрене. (Спасов [Spasov], 1999, 193-194)

Нека се опитаме да фокусираме вниманието си върху оценката на ръководните кадри и по-специално – няколко съществени въпроса, като: какви компетентности на мениджъра могат да бъдат оценявани от подчинените служители; какви са потенциалните ползи от въвеждането на подобен инструмент за оценка в публичния сектор; има ли нагласа за прилагането му в българската държавна служба.

В България понастоящем този елемент на оценяване не е включен в официалната процедура за оценка на служителите в държавната администрация. Възможен вариант за неговото въвеждане в практиката е чрез доброволно прилагане по инициатива на ръководството на дадена администрация. Реализацията му може да бъде чрез провеждането на анонимна анкета сред служителите за оценка на ръководителя от подчинените му.

Във връзка с темата е любопитно да споменем интересни резултати от проведени интервюта на автора на статията с ръководни служители от държавната администрация в рамките на пилотно изследване¹⁰, предхождащо дисертационното ѝ проучване. Повече от половината от участниците в пилотното изследване споделят, че „липсва оценка на ръководителя от подчинените чрез анонимна анкета” и потвърждават от своя личен опит като ръководители, че би било полезно за тях да знаят мнението на своите подчинени във вид на „оценка” на притежаваните от тях компетентности.

По време на интервюта е споделена интересна и иновативна практика от ръководен служител, работещ в звено към Министерството на образованието и науката.

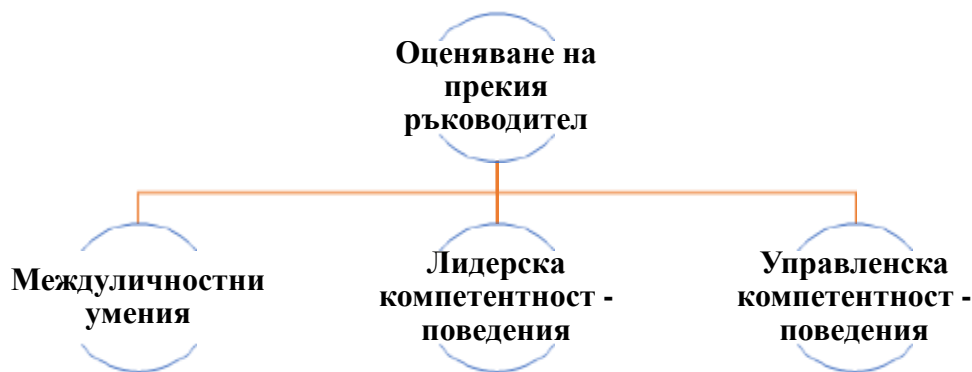
¹⁰ В пилотното изследване взимат участие 20 държавни служители, работещи в държавни институции от централната администрация, заемащи ръководни длъжности – в ролята си на оценяващи ръководители и оценявани от контролиращия ръководител в процеса (12), експерти човешки ресурси (2) и висши държавни служители (6). Пилотното изследване е реализирано през 2013 г. в дирекции на Министерство на образованието и науката (МОН), Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Национална агенция за професионално образование и обучение (НАПОО), Национален център за информация и документация (НАЦИД, Регионално управление на образованието РУО-София област.

На доброволен принцип по своя инициатива интервюираният ръководител е приложил този вид оценяване. Използвал е анкетна карта със затворени въпроси (анонимна), обхващаща набор от специфични въпроси, касаещи дейността на ръководения отдел, степен на постигане на поставените организационни цели, преценка на професионалните качества на прекия ръководител, оценка на притежаваните компетентности (оценка на демонстрирано поведение), дефинирани в „Рамките на компетентностите”.

В тази връзка предлагаме проект на формуляр за оценка на висши държавни служители и служители, заемащи ръководни длъжности, която се базира на дисертационен труд по темата на автора. (Вж. Приложение № 1) Във формуляра са включени суб-компоненти от поведението на трите групи значими компетентности, които подчинените служители могат да оценят.

На Фигура № 1 се виждат кои групи знания, умения и компетентности на преките ръководители, могат да бъдат обект на оценка от подчинените им служители.

Фигура 1. Групи знания, умения и компетентности



Фигура 1 показва, че служителите оценяват демонстрирани поведения в различни ситуации от преките им ръководители. Оценяването се заключава повече в оценка на уменията за изслушване, оценка на уменията за създаване на добронамерена работна среда и за изграждане на ефективна работа в екип. Целта на първите две групи е да се прецени до каква степен прекият ръководител съумява да формира добре функциониращ екип от експерти, които си помагат и подкрепят. В последната група става дума повече за целеполагане, правилно разпределяне на работни задачи, мотивиране и развитие на служителите. Служителите не оценяват специфичните професионални знания, умения и компетентности на прекия ръководител.

До колко способен е прекият ръководител да изгради ефективно работещ екип зависи от неговия лидерски стил и управленски подход. Екипната ефективност зависи от множество променливи, ето защо за целите на статията разглеждаме единствено връзката между ефективно функциониращ екип и стил на мениджмънт. Затова като допълнителна възможност прилагаме формуляр, който представлява анонимна анкетна карта за оценка на екипната ефективност. Документът включва три въпроса, които са

пряко обвързани с ролята на прекия ръководител. Анализът на резултатите от попълването ѝ може да доведе до смислен дебат и взимане на работещи решения за конкретната администрация.

Заслужава си да споменем¹¹, че този вид оценяване може да се реализира и по други начини. Друг модел за осъществяване на мениджърската оценка е провеждането на фокус група с екипа му. Друга възможна практика е да се проведе интервю с напускащи служители, които обективно да споделят своите впечатления от работата и мениджъра, в какви посоки да се работи за подобряване на работния процес. Далновидно решение в тази посока може да бъде участието на служителите на етап „оценка на кандидатите за мениджър преди назначаването им на работа“ за съответния екип. При този вариант се преценява предварително степента на сходство във възгледите между бъдещия мениджър и потенциалните му подчинени.

Оценяването на мениджъра от подчинените служители може да се използва като средство за лично и професионално усъвършенстване на ръководните кадри. Резултатите от това оценяване могат да бъдат основание за идентифициране на пропуски в мениджмънта и определяне на потребности от обучение, менторство или коучинг на оценявания ръководител от по-висшестоящ ръководител. В по-широк смисъл анализът на обобщената информация от този метод на оценяване може да се възприеме като средство за идентифициране на подходящи начини за подобряване на екипната ефективност, стила на ръководство, целеполагане, ресурсно обезпечаване, управление на кариерата, и др.

БИБЛИОГРАФИЯ

Закон за държавния служител - обн. ДВ. бр.67 от 27 юли 1999 г, в сила от 27.08.1999 г. изм. ДВ. бр.109 от 22 Декември 2020 г. [Zakon za darzhavnia sluzhitel - obn. DV. br.67 ot 27 yuli 1999 g, v sila ot 27.08.1999 g. izm. DV. br.109 ot 22 Dekemvri 2020 g.]

Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация – обн. ДВ. бр.49 от 29 Юни 2012г., приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., в сила от 01.07.2012 г., посл. изм. доп. ДВ. бр.29 от 9 Април 2021 г. [Naredba za usloviyata i reda za otsenyavane izpalnenieto na sluzhitelite v darzhavnata administratsia – obn. DV. br.49 ot 29 Yuni 2012g., prieta s PMS № 129 ot 26.06.2012 g., v sila ot 01.07.2012 g., posl. izm. dop. DV. br.29 ot 9 April 2021 g.]

Спасов, К. (1999) Управление на човешките ресурси. София, Арт График [Spasov, K. (1999) Upravlenie na choveshkite resursi. Sofia, Art Grafik].

Богданова, М. (2013) Подбор и оценяване на персонал. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“ [Bogdanova, M. (2013) Podbor i otsenyavane na personal. Sofia, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“].

¹¹ Виж повече на <https://smallbusiness.chron.com/employee-evaluation-manager-1927.html> , последно посетено на 02.09.2022 г.

Георгиева, Т. (2011) Проучване опита на Великобритания в прилагането на системата за оценка на трудовото изпълнение. сп. Икономически алтернативи, бр. 2, 13 [Georgieva, T. (2011) Prouchvane opita na Velikobritania v prilaganeto na sistemata za otsenka na trudovoto izpalnenie. sp. Ikonomicheski alternativi, br. 2, 13]

Любомирова, А. (2015) Дисертационен труд на тема „Българският модел за оценка на изпълнението на държавните служители в периода 2002 – 2012 г.”, , публична защита 19.03.2015 г. [Lyubomirova, A. (2015) Disertatsionen trud na tema „Balgarskiyat model za otsenka na izpalnenieto na darzhavnite sluzhiteli v perioda 2002 – 2012 g.”, , publiczna zashtita 19.03.2015 g.]

Lanza, P. (1985) Team appraisals. Personnel Journal, 64, 47 – 51, цит. по Лоуенбърг, Г., К.А. Конрад (2002) Оценка на трудовото изпълнение. Управление на човешките ресурси – христоматия, София [Lanza, P. (1985) Team appraisals. Personnel Journal, 64, 47 – 51, tsit. po Louenbarg, G., K.A. Konrad (2002) Otsenka na trudovoto izpalnenie. Upravlenie na choveshkite resursi – hristomatia, Sofia].

Владиминова, К., Стефанов, Н., Панайотов, Д., Банчева, Е., Радев, К., Хаджиев, К., Стоянова, М., Михайлов, М., Димитрова, М., Иванова, М. (2014) Управление на човешките ресурси, Нов български университет, София [Vladimirova, K., Stefanov, N., Panayotov, D., Bancheva, E., Radev, K., Hadzhiev, K., Stoyanova, M., Mihaylov, M., Dimitrova, M., Ivanova, M. (2014) Upravlenie na choveshkite resursi, Nov balgarski universitet, Sofia].

<https://smallbusiness.chron.com/employee-evaluation-manager-1927.html>

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1 ФОРМУЛЯР ¹² ЗА ОЦЕНКА НА ВИСШИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ ОТ ТЕХНИТЕ ПОДЧИНЕНИ

Оценяван служител:
(име, фамилия, заемана длъжност)

1. Моля, оценете Вашия пряк ръководител до каква степен демонстрира изброените **МЕЖДУЛИЧНОСТНИ УМЕНИЯ?**

Моля, отбележете със знак „X” избрания отговор на всеки ред.

(Скала от 1 до 5) (1 ниска/5 висока)

ПОВЕДЕНИЯ	1	2	3	4	5
1. Демонстрира уважение и грижа за чувствата на другите					
2. Демонстрира дискретност					
3. Помага на подчинените си за решаване на проблемите им					
4. Подкрепя подчинените си в техните начинания, решения					
5. Приема различията и индивидуалността на подчинените си					
6. Умее да ръководи екип					
7. Способен е да изразява категорично своето мнение					

2. Моля, оценете Вашия пряк ръководител до каква степен демонстрира изброените поведения, характеризиращи **ЛИДЕРСКАТА КОМПЕТЕНТНОСТ?**

Моля, отбележете със знак „X” избрания отговор на всеки ред.

(Скала от 1 до 5) (1 ниска/5 висока)

ЛИДЕРСКА КОМПЕТЕНТНОСТ – ПОВЕДЕНИЯ	1	2	3	4	5
1. Подхожда към другите добронамерено и с уважение					
2. Разяснява цели и необходими промени, като мобилизира и насърчава служителите за тяхното реализиране					
3. Демонстрира доверие към своите подчинени, като им делегира важни задачи и правомощия					
4. Отстоява позицията си и поема отговорност за резултатите					
5. Създава и използва различни					

¹² За разработването на настоящия формуляр са използвани „Рамки на компетентностите” от НУРОИСДА и Каталог на уменията (Богданова, [Bogdanova], 2013, 524)

възможности за мотивиране и развитие на служителите					
6. Поощрява служителите за техните усилия, като редовно дава обратна връзка за постиженията им					

3. Моля, оценете Вашия пряк ръководител до каква степен демонстрира изброените поведения, характеризиращи **УПРАВЛЕНСКАТА КОМПЕТЕНТНОСТ?**

Моля, отбележете със знак „X” избрания отговор на всеки ред.

(Скала от 1 до 5) (1 ниска/5 висока)

УПРАВЛЕНСКА КОМПЕТЕНТНОСТ- ПОВЕДЕНИЯ	1	2	3	4	5
Определя ясни и реалистични цели, отговорности задължения на служителите					
Осигурява съгласуваност между оперативните планове на звеното и стратегическите цели на организацията					
Приоритизира задачите и ги възлага на подходящи изпълнители					
Осигурява добра координация между изпълнителите, като редовно търси и дава обратна връзка					
Управлява изпълнението и оценява представянето на служителите според постигнатите резултати и в съответствие с нормативните изисквания					
Системно наблюдава и контролира изпълнението на задачите					
Използва ефективни начини за анализ и разрешаване на конфликти и проблеми					

4. Моля, посочете какво затруднява най-много Вашата работа (ако е приложимо)?

.....

.....

.....

.....

5. Ако имате предложение за подобряване на организационната и екипна работа, моля посочете: (ако е приложимо)

.....

.....

.....

**ПРИЛОЖЕНИЕ № 2 ФОРМУЛЯР¹³ ЗА ОЦЕНКА НА СЛУЖИТЕЛИ НА
РЪКОВОДНИ ДЛЪЖНОСТИ¹⁴ ОТ ТЕХНИТЕ ПОДЧИНЕНИ**

Оценяван служител:
(име, фамилия, заемана длъжност)

1. Моля оценете Вашия пряк ръководител до каква степен демонстрира изброените **МЕЖДУЛИЧНОСТНИ УМЕНИЯ?**

Моля, отбележете със знак „X” избрания отговор на всеки ред.

(Скала от 1 до 5) (1 ниска/5 висока)

ПОВЕДЕНИЯ	1	2	3	4	5
1. Демонстрира уважение и грижа за чувствата на другите					
2. Демонстрира дискретност					
3. Помага на подчинените си за решаване на проблемите им					
4. Подкрепя подчинените си в техните начинания, решения					
5. Приема различията и индивидуалността на подчинените си					
6. Умее да ръководи екип					
7. Способен е да изразява категорично своето мнение					

2. Моля, оценете Вашия пряк ръководител до каква степен демонстрира изброените поведения, характеризиращи **УПРАВЛЕНСКАТА КОМПЕТЕНТНОСТ?**

Моля, отбележете със знак „X” избрания отговор на всеки ред.

(Скала от 1 до 5) (1 ниска/5 висока)

УПРАВЛЕНСКА КОМПЕТЕНТНОСТ- ПОВЕДЕНИЯ	1	2	3	4	5
1. Определя ясни и реалистични цели, отговорности, задължения на служителите					
2. Осигурява съгласуваност между оперативните планове на звеното и стратегическите цели на организацията					
3. Приоритизира задачите и ги възлага на подходящи изпълнители					

¹³ За разработването на настоящия формуляр са използвани „Рамки на компетентностите” от НУРОИСДА и Каталог на уменията (Богданова [Bogdanova], 2013, 524)

¹⁴ Под ръководни длъжности се имат предвид „началник на отдел“ и „началник на сектор“.

4. Осигурява добра координация между изпълнителите, като редовно търси и дава обратна връзка					
5. Управлява изпълнението и оценява представянето на служителите според постигнатите резултати и в съответствие с нормативните изисквания					
6. Търси и използва разнообразни възможности за мотивиране и развитие на служителя (лидерско поведение)					
7. Системно наблюдава и контролира изпълнението на задачите					
8. Използва ефективни начини за анализ и разрешаване на конфликти и проблеми					
9. Поема отговорност за резултатите на звеното (лидерско поведение)					

2. Моля, посочете какво затруднява най-много Вашата работа (ако е приложимо)?

.....

4. Ако имате предложение за подобряване на работния процес, моля посочете: (ако е приложимо)

.....

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3 ФОРМУЛЯР ЗА ОЦЕНКА НА ЕКИПНАТА ЕФЕКТИВНОСТ (МОЖЕ ДА БЪДЕ ОНЛАЙН РАЗРАБОТЕНА В GOOGLE DOCS)

1. Моля, посочете до **ТРИ** от изброените дейности, свързани с работния процес, които имат нужда от подобрене?

- планиране на дейността
- организация на дейността
- изпълнение на възложените задачи
- индивидуална отчетност
- екипна отчетност
- екипна ефективност
- признание на постиженията на член от екипа или на целия екип от колектива
- управление на конфликти
- управление на кариерата
- задържане на таланти
- оценка на постигнатите резултати
- работна среда

2¹⁵. Моля, дайте Вашата оценка до каква степен посочените **СТИМУЛИ** за екипна ефективност са налице във Вашата работа?

Моля, отбележете със знак „X” избрания отговор на всеки ред.

(Скала от 1 до 5) (1 ниска/5 висока)

СТИМУЛИ ЗА ЕКИПНА ЕФЕКТИВНОСТ	1	2	3	4	5
1. Интересни задачи					
2. Признание и постижение					
3. Опитен ръководител					
4. Подходящо ръководство и лидерски стил					
5. Квалифицирани членове на екипа					
6. Професионално развитие					

3¹⁶. Моля, дайте Вашата оценка до каква степен посочените **БАРИЕРИ** за екипна ефективност са налице във Вашата работа?

Моля, отбележете със знак „X” избрания отговор на всеки ред.

¹⁵ Въпросът е разработен на база сборник на Нов български университет Владимирова, К., Стефанов, Н., Панайотов, Д., Банчева, Е., Радев, К., Хаджиев, К., Стоянова, М., Михайлов, М., Димитрова, М., Иванова, М. (2014) Управление на човешките ресурси. София, 359.

¹⁶ Въпросът е разработен на база сборник на Нов български университет Владимирова, К., Стефанов, Н., Панайотов, Д., Банчева, Е., Радев, К., Хаджиев, К., Стоянова, М., Михайлов, М., Димитрова, М., Иванова, М. (2014). Управление на човешките ресурси. София, 359.

(Скала от 1 до 5) (1 ниска/5 висока)

БАРИЕРИ ЗА ЕКИПНА ЕФЕКТИВНОСТ	1	2	3	4	5
1. Неясни цели					
2. Недостатъчни ресурси					
3. Борба за надмощие и конфликти					
4. Неподходящ стил на ръководство					
5. Несигурност на работното място					
6. Промяна на целите и приоритетите					

*** Областите на дейност, които бъдат идентифицирани във въпрос 1, ще бъдат предмет на обсъждане в екипа и набелязване на действия за подобряването им.**