

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 2 / Брой 3 / Юли 2011



Съдържание

УВОДНА СТАТИЯ

Тодор Танев

АДЕНАУЕР: ПОЛИТИКЪТ–АДМИНИСТРАТОР, АДМИНИСТРАТОРЪТ–ПОЛИТИК

ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Николай Найденов

POLITICAL CAPITAL CONCEPTUALIZATION: RECLAIMING THE HEART OF DEMOCRACY

Нено Димов

АЛТЕРНАТИВА ЗА УСТОЙЧИВОТО РАЗВИТИЕ

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Виктор Аврамов

ЕНЕРГИЙНАТА ПОЛИТИКА НА ЕС ПРЕЗ ПОГЛЕДА НА ТЕОРЕТИЧНИЯ МОДЕЛ НА ФОКУСИРАНИЯ ВЪРХУ АКТЬОРИТЕ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗЪМ

АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ УН

Александър Маринов

ЦЕННОСТНИ ДИЛЕМИ НА ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

УНИВЕРСИТЕТСКО ОБУЧЕНИЕ

Албена Танева

ПОТЕНЦИАЛЪТ НА АКАДЕМИЧНИТЕ СТАЖОВЕ – РЕФЛЕКСИЯ ВЪРХУ ОПИТА И ПЕРСПЕКТИВИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ

ПРАКТИКИ

Илия Налбантов

ФОРМИРАНЕ НА ПОЛИТИКАТА ЗА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА. *ПРОБЛЕМИ И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ*

Мария Славова, Васил Петров, Иван Георгиев

ЗА РЕФОРМАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ. *ВЪЗМОЖНА ЛИ Е ТУК И СЕГА?*

Contents

Todor Tanev

ADENAUER: THE POLITICIAN-ADMINISTRATOR, THE ADMINISTRATOR-POLITICIAN

Nikolai Najden

POLITICAL CAPITAL CONCEPTUALIZATION: RECLAIMING THE HEART OF DEMOCRACY

Neno Dimov

AN ALTERNATIVE FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Victor Avramov

THE ENERGY POLICY OF THE EU THROUGH THE LENSES OF ACTOR-CENTERED INSTITUTIONALISM

Alexandar Marinov

VALUE DILEMMAS IN BUILDING POLICY IMPLEMENTATION CAPACITY

Albena Taneva

THE POTENTIAL OF ACADEMIC INTERNSHIPS – REFLECTION ON THE PAST EXPERIENCE AND PERSPECTIVE FOR DEVELOPMENT

Iliya Nalbantov

SECURITY AND DEFENCE POLICY CREATING. *PROBLEMS AND POSSIBLE SOLUTIONS*

Maria Slavova, Vasil Petrov, Ivan Georgiev

THE REFORM OF THE JUDICIARY. *IS IT POSSIBLE HERE AND NOW?*

УВОДНА СТАТИЯ

АДЕНАУЕР: ПОЛИТИКЪТ–АДМИНИСТРАТОР, АДМИНИСТРАТОРЪТ–ПОЛИТИК

Тодор Танев

*Политикът мисли за следващите избори,
държавникът – за следващите поколения.*
Дж. Ф. Кларк



Не всеки политик е държавник. Лошата политика се състои само от онази част, която се бори за властта, но не прави нищо повече. Липсва другата част – осъществяването на публичните проекти. Без постигането на обществен резултат борбата за власт си остава скъпо платена самоцел.

Може би по тази причина от администраторите по-често става добри политици, отколкото от политиците – добри администратори. Още в началото на своите мандати, дадени им специално за да постигат обществени резултати, истинските администратори (а не партийни функционери) влизат в конфронтация с партийните централи, включително своите. Те се сблъскват с настойчивото изискване на политиците да бъдат преследвани партийни, а не обществени интереси. Държавничеството е трябва да съчетава и балансира политиката и администрацията. Всяка от тези две същности губи смисъла си без другата. Няма истинска политика без тя да породи администрирането на качествени обществени проекти и обратно – администриране само по себе си без политическа визия и власт, което е утопия.

Има не един и два примера в това отношение. Германецът Конрад Аденауер е образцов случай в това отношение.

Аденауер става кмет на свободния („ханзов“) германски град, перлата на целия западен свят Кьолн през 1917 г. Той, стриктният общински юрисконсулт, е посочен като най-подходящ в екстремната политическа и обществена ситуация в края на Първата световна война. Не се е стремил към поста, а и в нормални времена обикновеният му произход от католическата средна класа въобще не би го издигнал до там. Времената обаче са повече от специални – катастрофата наближава, едни трябва да оправят грешките на други и Аденауер им се струва отличен за тази цел. Стрешилите, сред които и

доскорошните ръководители на Кьолн планират да се скрият временно от обществената сцена докато светът отново стане техен. Тогава Аденауер може да си върви. Събитията обаче се оказват много по-драматични и не протичат по техния сценарий.

На Аденауер се пада тежък жребий. В първата част от своя дълъг живот в полза на хората той е кмет, във втората – канцлер. И в двата случая се налага да направи „чудо“. Веднъж това е „Кьолнското чудо“ по превръщането на града в милионен по време, когато останалите германски градове едва оцеляват. Вторият път е „Германското чудо“, когато най-разрушената страна в света поема по нов път и надминава своите победители.

Аденауер прави единствено възможното: когато си на дъното имаш един-единствен изход и това е правилната стратегия. „Чудесата“, постигнати от човешки общности, народи и нации са резултат от стратегии, а стратегиите обикновено са най-ярки, когато няма друг път, освен нагоре.

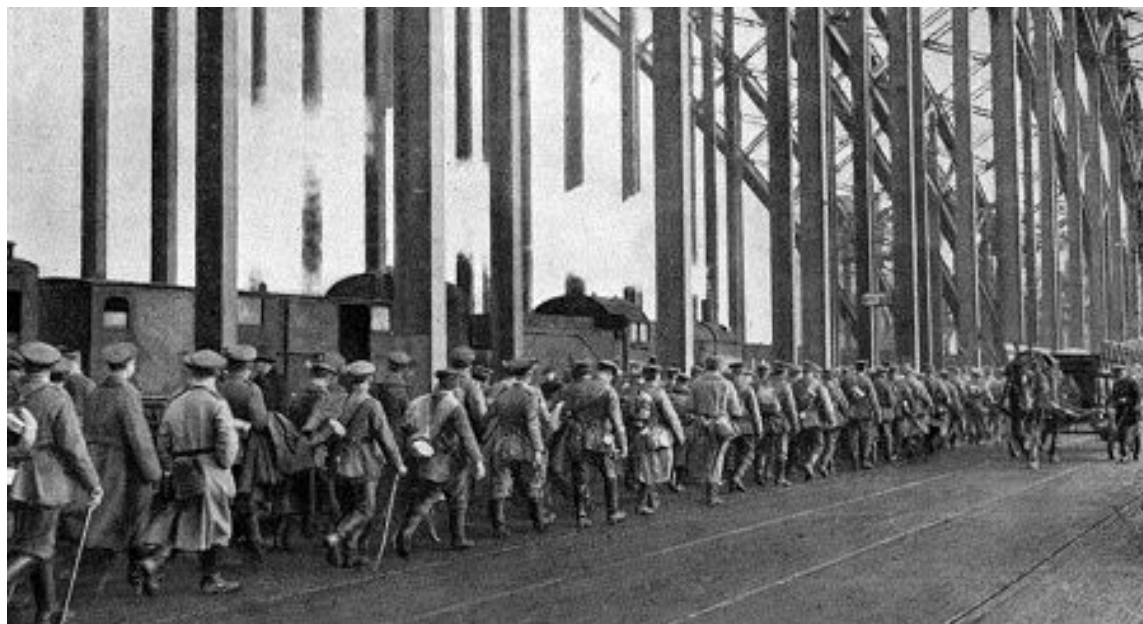


Слабите стратегии на Германия: Кайзер Вилхелм II (в дясно). Те търсят конфронтация вместо съгласие.

Новият кьолнски кмет Аденауер е висок, мълчалив, стриктен и принципен. Едва ли друг би се решил да бъде на този пост в същия момент – за града и страната предстои най-лошото. Първата световна война тъкмо завършва и Германия е победена. След хиляда и петстотин дни на най-ужасната война, водена до този момент, предстои не мир, а окончателен крах. Той ще проникне навсякъде, ще разтърси всичко, ще почерни живота на изтерзаните оцелели и ще причинява безнадеждност и злини за десетилетия напред.

В Кьолн проблемът за продоволствията и медицинската помощ излиза от контрол също както и в останалите немски градове. Ежедневно измират от глад и епидемии все повече старци, жени и деца. В държавната организация е настъпил хаос. Изход не се забелязва за месеци, а може би и години напред. Всекидневният влак с провизии повече няма да пристига на гарата зад катедралата. Гордите кьолнчани се научават да разпознават звука от изстрелите из улиците, защото понякога това означава, че е застрелян изнемощял кон, от който могат да отрежат парче за храна, ако стигнат до трупа достатъчно бързо. Тази безнадеждна ситуация, сама по себе си пълна трагедия, може само да се влошава оттук нататък.

Към града приближават разбитите немски войски, отстъпващи към вътрешността на страната. Подивели от преживените кошмари, изгладнели и кървящи, те търсят помощ в Кьолн като първия по-голям град на територията на Германия, родината, в която мълчаливо се връщат и в която оживелите ги посрещат без цветя. Никой повече не разчита на разпадащата се армейска организация, но и градът трудно може да им предложи нещо повече от неразрешимите си проблеми.



Победената армия на връщане от фронта пресича моста на Рейн в Кьолн

След тях от север залива червената вълна от десетки хиляди олевели дезертъори, революционни матроси от базата в Кил, въоръжени озлобени инвалиди, търсеци някакъв реванш селяни, фанатици и дори непълнолетни, тръгнали да чистят град по град развалините на страната си от всичко, което им напомня на буржоазни елементи. Кръвта на населението, която те повсеместно проливат, и взаимното им подстрекаване към жестокост и радикализъм ги прави страшна тълпа, отдадена на своите инстинкти.



Левичарите в действие: кървавото въстание на „Спартакoвци“, декември 1919 г.

На свой ред към Кьолн се насочват окупационни части – първо френски, после английски. Те не правят и опит да сдържат засилващия се с всяка изминала минута

реваншизъм, характерен за пресните победители. Освен твърдото си намерение “да поробят жените и децата на своите германски врагове” и да източат всяко останало богатство над или под земята в тази страна, ще искат непосилни репарации, включително задължението да бъдат изхранвани, прехвърлено върху цивилните немци. Те изобщо не възнамеряват да се церемонят с населението или с излъчените от него публични власти.



Британските окупатори по улиците на Кьолн: според цивилната мода на епохата техният военачалник се подпира на бастунче.

Какво би могъл да направи един кмет в толкова отчайваща обстановка? Изглежда, почти нищо. Конрад Аденауер би могъл да постъпи точно като всеки свой колега – кмет на този или онзи немски град.

Би могъл да се съсредоточи единствено в ежедневието на болката и да действа като кмет в контекста на местните условия, дадености и възможности. Би могъл да прецени, че глобалният мащаб на случващото се – световните измерения на трагедиите в града му, обвързаността на локалните процеси с промените, настъпващи в световен план – е драматургична подробност, от която не може да почерпи и най-малката помощ, нужна в мрака на конкретната обстановка. Хоризонтът му щеше да е очертан от ежедневните задачи по оцеляването: организиране на изсичането на градски парк за дърва за огрев, изграждане на крематориум, който да поеме телата на десетките граждани и войници, които измират всеки ден, отклоняване на някой влак с продоволствия, предназначени за другаде, апелиране пред населението да се разсели временно където е възможно извън града и т. н.

Разбира се, Аденауер е трябвало върши неизбежно всичко това. Но му е било свършено ясно, че без *стратегия* отделните задачи при администриране на публичните дела губят общия си смисъл и ефективност. Град Кьолн би просто оцелявал – и толкова. Със стратегия обаче той не само оцелява, но оцелява, като се развива. Наличието на стратегия осигурява на Аденауер преизбирането му на поста кмет, на който се задържа цели 17 години и от който е смъкнат от Хитлер чак през 1933 г. против правилата и волята на кьолнчани.

Стратегическата визия на Аденауер за неговия град започва от там, откъдето трябва: от въпроса за идентификацията. Всъщност обществените стратегии са за оцеляване, налагане, просъществуване, просперитет на особената същност на човешката общност, за която се прави стратегията. Без изясняване на въпроса „Кой съм?” (наричан в литературата стратегическа мисия) всякакви по-нататъшни действия по стратегирането нямат смисъл.

Още с встъпването си в длъжност преди 90 години първата работа на Аденауер е да определи ценностната основа на своя град. Кьолн за него е свободен германски град, част от света на Западната християнска култура. Той винаги е решавал сам своята съдба и

винаги изборът е бил на страната на най-напредничавите Западни ценности. Но едновременно с принадлежността си към Запада Кьолн си остава немски град. Затова Аденауер налага от този момент нататък името на града му да се пише с „К” - Köln, а не с латинското „С”, каквито множество версии до момента са съществували – Colon, даже Cöln, както искал Кайзерът. „Моето име е западно, има го в другите езици и там то се пише с „С” – Conrad. На немски обаче то се пише с „К”, Konrad точно така следва да се пише името на нашия свободен западен немски град Кьолн.”



Аденауер в първия кметски мандат

Стриктното разделение между политическа и административна сфера, модерно по това време, не е по вкуса на Аденауер. Той няма нито намерение, нито подходящите условия да спазва правилата на политико-административната йерархия и, като административна фигура, да стои в подчинение на политическите стратегии, чертани от друг. Напротив, Аденауер дава пример за това как не трябва да се разделят политическото от административното начало, за да имат успех и двете. Надали поколенията щяха да са чували името на Аденауер, ако той, грижейки се за Кьолн, не беше действал освен като администратор, подобно на своите колеги кметове, така също и като първостепенен политик. Почти през цялото време Аденауер държи най-висок пост в парламента на Прусия (основен законодателен орган в Германия по онова време), както и други властни позиции. Те му създават добър гръб за административната дейност и гаранция за нейния успех. Балансът политика - администрация е един от водещите стратегически принципи, който Аденауер следва през целия си живот.

Съчетавайки административните с политическите отговорности, един ден Аденауер прави изненадващо изявление.

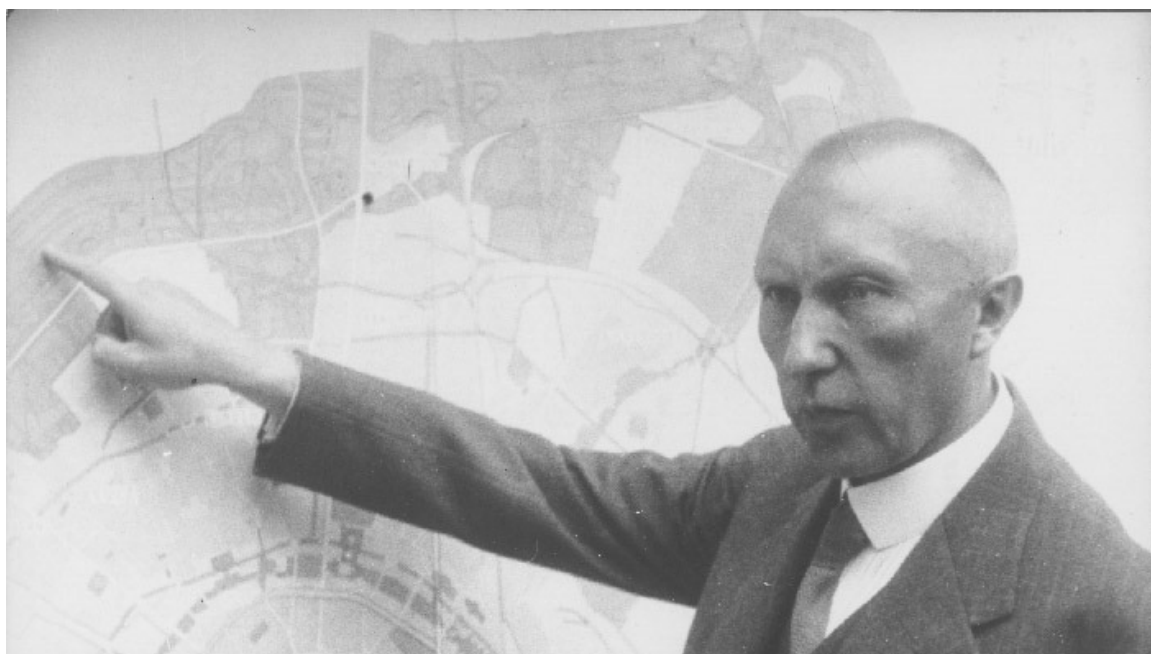
Той заявява, че възнамерява да превърне град Кьолн в Millionenstadt (милионен град), образец за напредък и модерност в цяла Европа. Това се случва през 1920 г. – осемнадесет месеца след капитулацията и седмици след окончателното настаняване на окупаторите. Заявлението звучи странно, за някои то е дори фантастично. При това той иска да постигне това в рамките на крайно ограничения си четиригодишен мандат като преизбран кмет. И успява.

Град с милионно население, каквито в Европа по това време са едва няколко, означава, че всичко му е не само наред, но и по-добре от другите. Веднага след най-

голямата разруха в града и навсякъде наоколо, при напълно изтощени финансови и човешки ресурси и при липсата на какъвто и да било съюзник, да се кроят планове за бърз, радикален прогрес?

В конкретен вид идеята на Аденауер за Millionenstadt включва изграждането на нови квартали и индустрии отвъд Рейн, основаването на международен панаир, срутването на мощните средновековни фортификации и изграждането на огромен зелен пояс около центъра, построяването на небостъргач, по-висок от кулите на прочутата къолнска катедрала и т. н. Феноменална новост е изграждането на заводи на международни компании в града, свободни от зависимост от състоянието на една или друга конкретна държава. Удивително е, че Аденауер търси глобализацията тогава, когато националната държава все още се издига към своя апогей. Така в Кьолн се появяват прочутите заводи „Форд“, които до ден - днешен бълват европейското производство на компанията.

Ето как за планове за оцеляване или просъществуване изобщо не става дума. Вместо това става дума за мощен напредък, диктуващ конкретните си стратегии и задачи за решаване. Законът на социалната динамика гласи, че оцеляването е възможно само чрез напредък.



Кметът Аденауер обяснява проекта си за „Зелен пояс“ на мястото на някогашната крепостна стена, който да опаше централната градска част. Пръв проект от този вид в света.

Нещо особено важно за истинската стратегия е нейната кооперативност. Подобно на това, че стратегията трябва да се гради върху ценностна основа, нейната кооперативност е задължителна и неизбежна черта. Когато си тръгнал да осъществиш максимално възможния план за града или държавата (не по-голям, отколкото може и не по-малък, отколкото си в състояние) са нужни възможно повече ресурси и възможности. По определение никой не разполага с толкова много от тях, колкото са му необходими. Затова трябва да се разчита на общност от себеподобни, в чийто интерес е да помагат. А що се отнася до обратното – самодоказване чрез водене на битки – това без нужда изчерпва тъй необходимите ресурси, покачва риска и гарантира нетрайността на успеха, ако все пак бъде постигнат в някаква форма. Големи стратегически мислители, като прословутия Сун Дзъ или по-малко известния сър Базил Лидъл-Харт подчертават това изискване на първо място.

Аденауер бяга от конфронтацията и търси всеки път постигането на трайни отношения на сътрудничество със стратегически партньори, изградени върху общи ценности като най-сериозен гарант на съгласието с тях. Той търси стратегия за устойчиво развитие, но не само за своя град (а по късно и своята държава), а и за цялата група стратегически партньори. Такава стратегия има значение за тях и те се превръщат не само в гарант, но и спонсор на стратегическото начинание. Причина да се мисли така следователно не е фактът, че Германия е победена, че е изтощена и се нуждае от ресурси. Действителната причина за кооперативната същност на стратегията е това, че с колкото и собствени ресурси да разполагаш, те все ще бъдат недостатъчни за равнището на твоята амбиция. Ето защо ти трябва да помагат други като теб, които да намират своята изгода в твоето начинание. В Германия преди Аденауер така е постъпвал Бисмарк: той е представил стратегическия проект за създаването на германска империя на основата на родната му Прусия като изгоден за всички останали малки немски държавици, които в резултат от заинтересоваността си да участват в подялбата на плячката от победите над Австрия и Франция напират дружно своите сили да помагат на „гиганта“ Прусия във военните му начинания. Това не е битка, а изграждане на общност.

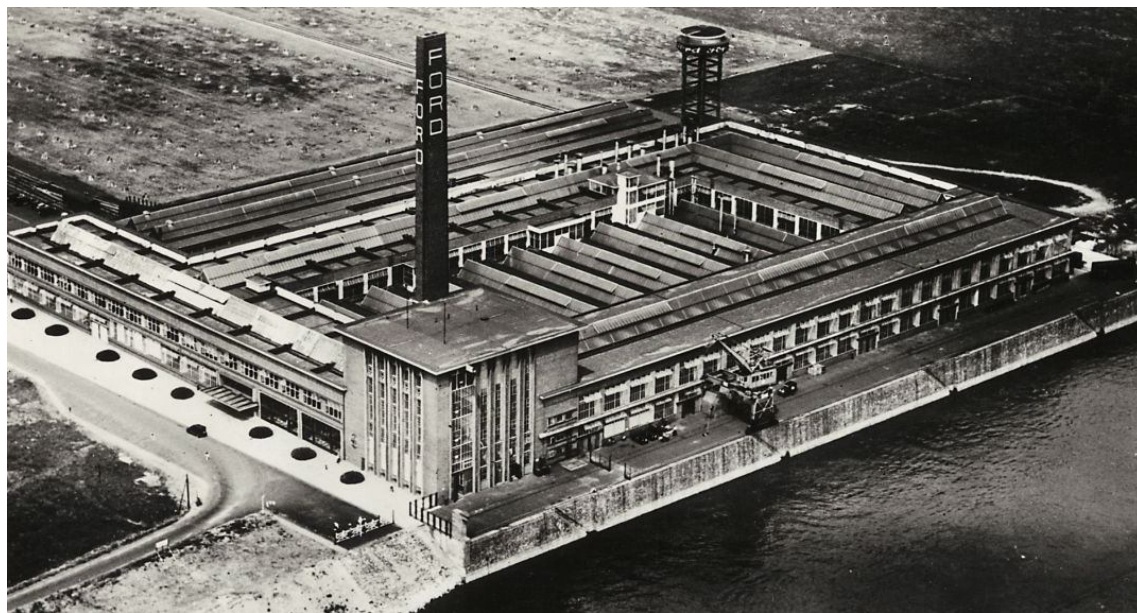


Свръхмодерният Кьолн с панаира и новите части, построени през 1929 г.

Постиженията в Кьолн са гарантирани и трайни в по-широк политически контекст. Администрирането е неделимо от политизирането на успеха.

Въоръжен със своя стратегически замисъл, Конрад Аденауер разглежда по-нататък въпросите на своя град като част от политическия въпрос за устройството на самата Германия след рухването на империята. Това устройство формулира като част от следвоенния световен ред. Той убеждава английските окупатори, а с тях и правителството на Великобритания, че не могат да се подвизават просто като окупатори, а трябва да мислят стратегически, да бъдат активен фактор, насочващ цялостното следвоенно развитие на Европа, и че в този процес самата необходимост им налага да бъдат съюзници с една нова Германия и най-вече със свободни “ханзови” градове като Кьолн. Аденауер изтъква, че едно прекомерно разрастване на френската окупация над немски територии ще наруши баланса в Европа за десетилетия и ще постави Великобритания в изолация. Единственият шанс на Великобритания в такъв случай е да реструктурира Германия и да влезе в необходимите съюзни отношения с определени нейни части, след като успее да конституира такива. Според Аденауер проблем на Германия по принцип е бил дисбалансът между областите ѝ в миналото, довели до пруската хегемония над западните

графства, традиционно европейски по своите традиции, слаби във военно отношение и силни в производството. По тази причина кметът на Кьолн предлага федериране на следвоенна Германия, при което малките западни княжества да се обединят в големи лендери, равностойни на Пруското кралство и превърнати във верни съюзници на Запада, органическа част от западното пространство. В това отношение той убеждава англичаните, че могат да изпълнят историческа мисия. Част от нея е да подсигурят развитието и просперитета на тези немски територии, които изпълнят британските политически планове, и предлага град Кьолн като образцова единица в това отношение.



Първият завод на „Форд“ извън Америка: откритият преди 75 години „Форд“ в Кьолн, който днес произвежда всички европейски коли с тази марка.

Окупаторите - англичани са изненадани от мащаба на идеите на Аденауер. Те виждат ясно рационалното начало в неговото предупреждение срещу силата на Франция. Най-вече виждат, че стратегическият им интерес е да се съюзят с Кьолн. По-точно, след редица колебания те приемат кмета на Кьолн за свой доверен съюзник, стъпват чрез него здраво в едни от най-производителните части на Германия и осигуряват развитието на града. Но не успяват да наложат федералната структура върху цялата територия на страната, както и други елементи от идеите на Аденауер, с което следващата световна война става въпрос само на време. Важното обаче е, че оттук нататък Аденауер действа с развързани ръце и успява да превърне Кьолн в милионен град. За целта помагат и пряко, и косвено както англичаните (от окупационния корпус до правителството на Великобритания), така и германците (жителите на други райони, включително техните ръководства) – временно към града на Рейн се придават административно огромни части от рурската област и така градящата се малка следвоенна империя на Аденауер сериозно укрепва.

Политическата стратегия за администриране не е ловка хитрост, а творческа мъдрост. Изненадващото в тази история не е колко много може да постигне отделният лидер. Не е толкова изненадващ и размерът на чистата обща печалба за Кьолн при минимум инвестиции, която в крайна сметка се равнява на толкова милиона лири, че градът почти се утроява за по-малко от десетилетие и остава слабо засегнат от инфлационния крах на Ваймарската република. Истински изненадващи са необикновено широките хоризонти, достижими само при следване на правилни политически стратегии. Без тях Аденауер не би постигнал и една стотна част от своя грандиозен замисъл.



Аденауер (в средата), кмет на град Кьолн по време на кризата в останалите части на Германия

Аденауер е по-известен с втората част от дългия си живот като администратор и политик – време, в което спасява Германия, като инициира и подпомага създаването на обединена Европа. Този път „чудото“ на Аденауер спасява Германия, а не само Кьолн, при това като се насочва към спасението на нещо още по-голямо – Европа и западния свят.

Аденауер отново начертава и преследва административно-политическа стратегия, т.е. *държавническа* стратегия – стратегия, чрез които превръща сериозни локални проблеми в част от световните.

През 1949 г., на 72-годишна възраст Конрад Аденауер е избран за канцлер на Германия в момент, в който страната му е срината до основи, икономиката не съществува, населението живее от международни помощи, държавата е разделена на окупационни сектори, масовото съзнание е в максимална степен на обърканост, нацията е в пълна световна изолация и т.н. Той, дългогодишният успешен кмет на Кьолн, проявил делова кооперативност със Запада, преследван от режима на Хитлер е единствената фигура на цялата територия на някогашния Райх, която има достатъчно авторитет както сред немското население, и така и сред победителите. Всички имат вярата, че Аденауер, а не друг ще се справи с положението, колкото и отчайващо да е то.

Надали друг човек в историята е поемал управлението при по-неблагоприятни условия. Съдбата прави Аденауер първият държавен ръководител след Хитлер, наследил не само разрушена страна, а и страна с деморализирано население, победен народ, осъзнаващ вината си пред цялото човечество. Всичко е в руини. Този път немските градове са срутени повече – между 75 и 90%. Над 90% от индустрията е изнесена от победителите или разрушена. В далеч по-големи мащаби, отколкото след Първата световна война, оцелялата част от населението има шанса само и единствено биологически да вегетира – поне на първо време благодарение на изостаналите американски военни консерви.



Това е всичко, което е останало от Кьолн след Втората световна война. Същата е съдбата на останалите немски градове. Този път трябва да се спасява града, страната, Европа, света.

Планът “Маршъл” за подпомагане на следвоенна Европа не се отнася само или единствено до Германия. Но, ако той проработва преди всичко там и причинява чудеса, за това определено значение има политическата конюнктура, в която Германия е поставена както във вътрешнополитически, така и в международен план. Неин автор е Конрад Аденауер. Германия не получава най-голямата сума в сравнение с Англия, но я използва най-добре и изплаща обратно още през 1951 г.

Във вътрешнополитически план Аденауер повежда процеса на денацификация и въвежда действителен политически плурализъм, като развива демократичните избори и модерната партийната система, и провежда докрай новата уникална федерална структура на държавата. Това е мъчителна операция, насочена не само срещу вековните устои на немската национална историческа памет, но и срещу определени части на страната, които са играли исторически ролята на камъка на шията на останалите, които е трябвало иначе да имат съвсем друга съдба. Това е болезнена операция по отделянето на болната от здравата плът. Федерирането се отнася само до здравите части, а нездравите биват буквално ампутирани – отстранени повече или по-малко трайно. Аденауер е безкомпромисен например в отделянето на Прусия от останалата Германия под формата на Източногерманска държава под съветско владичество. Той настоява за това. Някой ден, казва Аденауер, когато населението там най-сетне се убеди поне малко искрено в западните ценности, ще дойде време, когато моята партия (християндемократите) ще изпълни дълга да формира и проведе такава политическа стратегия в международен план, че Германия отново да се обедини. Това не е пророчество, а стратегически план – четири десетилетия по-късно новият председател на същата партия Хелмут Кол възстанови единството на страната.

Германското икономическо чудо от това време обаче е най-впечатляващият факт от следвоенните години. Основните производства са не само възстановени въпреки пълното разрушение и конфискация, но и произвеждат толкова, че да се плащат тежките репарации

и даже да има за натрупване. През 1955 г. е произведен 5-милионният „Фолксваген“, с което тази кола се насочва към абсолютния световен рекорд по производство.



Стопанското възстановяване. Возят Аденауер в 5 милионния „Фолксваген.“

Особеното стопанско достижение е дело на тандема между канцлера Конрад Аденауер и избрания от него основен член на кабинета, министъра на икономиката Лудвиг Ерхард (самият той канцлер след смъртта на Аденауер). Изобретението е уникалната формула „Социално пазарно стопанство“ (Sozialmarktwirtschaft). Тази формула се копира и до ден - днешен по света. Социалното пазарно стопанство е икономически модус, съчетаващ черти на либерализма и плановата икономика. Държави в преход се нуждаят от позитивните черти на тези две противоположни икономически философии – жизнеността, инициативността, безкомпромисността на свободното пазарно стопанство и балансираността, регулираността и предвидимостта на стопанското планиране. Формулата излиза успешна. Някои обвиняват Ерхард в „социализъм“: това надали е вярно и мислимо при управлението на консерватора Аденауер, който подчинява всяка своя стъпка на логиката на дясното политическо развитие. От гледна точка на следвоенното развитие на Германия подобен компромис с либерализма е бил не само политически, но и икономически необходим.



Аденауер и Ерхард в кабинета на канцлера

Някои крайни герmanoфоби обвиняват денацификатора Аденауер, че не е пристъпил към лустрация и е използвал множество административни кадри и специалисти от времето на нацизма. Аденауер не отговаря на нападките – за него административната машина, ако е напълно деполитизирана и поставена под контрол трябва да функционира, защото замяната ѝ с политически благонадеждни кадри, които обаче нямат знания и умения ще доведе рано или късно до катастрофа. В крайна сметка политиката е изкуство на възможното.

Във външнополитически план грижа на Аденауер е да осигури просперитета и развитието на новата държава, състояща се от тези части на някогашна Германия, където се изповядват “западните християнски ценности”, общи за населението изобщо в Западна Европа, които той формулира като социалното пазарно стопанство, грижата преди всичко за отделния човек и пр.

Тази водеща идеология на християндемократията, поставяща човека и неговото достойнство в центъра на политиката и общността, изградена върху общите за целия Запад християнски ценности не само връща Германия в рамките на една два мандата обратно в цивилизацията, но и я превръща в основна опора на западния свят и европейското обединение. Християндемократическата формула на Аденауер съвпада с всички основни стратегически тенденции на своето време: студената война, следвоенното стабилизиране, обединението на целия Запад, превръщането на разрушена Германия в основен фокус на интересите на западните страни и най-вече политическото и стопанско подпомагане на масовия индивидуализъм, който е основа на Запада. Враговете на капитализма затова се отнасят с омраза към християндемократията от самото начало, а привържениците на капитализма деликатно го акламираат. И двата полюса са респектирани, а Германия успява да си прокара собствен междинен път, блокирайки евентуалните действия на капиталисти и комунисти.

Според Аденауер не само Германия е изгубила тази война, но и до голяма степен Европа – европейските страни трайно са се обезкръвили в икономически и човешки план. Победител е друг континент, друга държава – САЩ, около които ще започне да гравитира разпадащата се Британска империя. Единствено незасегнати остават общоевропейските ценности и върху тях може да се изгради обща стратегия, формираща обединена Европа, а заедно с това (и с предимство) – подкрепяща развитието на Западна Германия.

Този път отива лично при същите французи, които така дръзко пренебрегва за сметка на англичаните 25 години по-рано, за да им съобщи, че не са победители, а победени, наред с Германия, и затова имат единствено общ път с победените.



*Двамата основни стратегии на обединението на Европа:
Шарл Де Гол и Конрад Аденауер*

Логиката, а не немските интереси, казва Аденауер, подсказва, че шансът на Франция е в общия съюз, който може да се противопоставя и на англичани, и на американци. Французите, както неведнъж в историята, имат добър лидер и този път. Генерал Де Гол стисва ръката на стария Аденауер и разбира, че този човек е като него – преследван жестоко от Хитлер, противник на азиатските автократични инстинкти, помолил евреите от Израел за прошка от името на западните немци, търсещ изход за своя народ и предвиждащ обединена Европа – онова обединение на “милионите”, което столетия наред са търсили толкова европейски династии, философи, диктатори, поети – било французи или немци. Необикновен човек с готов, конкретен план на масата. Какво от това, че планът очевидно укрепва доскорошния враг – Германия, след като той е в интерес на самата Франция, нещо повече – жизнено необходим за следвоенното ѝ развитие и едва ли не единствено възможен? Какво от това, след като този път Германия е радикално променена от същия ръководител, който предлага плана, и е поставена лично от него на про-европейска основа? Той дори е изместил столицата на новата държава от Берлин – основния пруски град, в малкия западен Бон край Кьолн – не е ли това символично?

Политическите стратегии на Конрад Аденауер при създаването на Европейската общност надхвърлят обаче дори тези рамки. Не бива да се достига до каквато и да било конфронтация със САЩ, след като вододелът на “западните ценности” разделя не Европа и Америка, а тях и цивилизациите по останалите континенти. Страхното, великото, сатанинското разграничаване за десетилетия напред ще бъде между западния и източния

свят. Оцеляването на Германия е представено като въпрос на оцеляване на целия Западен свят.

Аденауер повежда политика на активна дипломация със САЩ. Отначало тя е на основа денацификацията, връщането на конфискувани от американците германски ценности, постепенно преминава към сферата на бизнеса, за да достигне същността – общите опасения, интереси и бъдеще в геостратегически план.



Големите политици на онова време: президентът Кенеди, Берлинският кмет и бъдещ канцлер на Западна Германия Бранд и канцлерът Аденауер в Берлин пред Бранденбургската врата в разгара на Студената война, юни 1963 г. – същото турне, на което Кенеди казва прочутото „Ich bin Berliner“. Атлантическото стратегическо партньорство отвъд НАТО.

Затова Аденауер настоява за възстановяване на армиите на победените западни държави и включването им в Северноатлантическия алианс. Той превръща НАТО в мост между Западна Европа и Америка и така засилва самите устои на изграждащия се Европейски съюз. Идеите му ефикасно възпират и разрастването на комунистическото влияние в страните, където “западните европейски ценности” са изконна основа на обществения живот. Да не забравяме, че по същото време “драпо руж” на Френската комунистическа партия се вее навсякъде, модерна е Раймонда Диен, властите в източните диктатури окуражават своята млада бюрокрация да изучава френски език, тъй като предвкусват там поредната социалистическа революция. Подобни са и процесите в лявото пространство в Италия. Лявото взема дръзко връх в повече от половината западноевропейски страни и все повече добива чертите на съветско влияние. Нищо подобно не се случва в Западна Германия, в пълен контраст от времената на кръга “Спартак” и революционните матроси в Германия след Първата световна война. Затова пък в една призрачна сутрин, в мъглата, цивилно облеченият Аденауер застава пред първия строй на новосформирания Бундесвер – западногерманската армия, станала член на НАТО – и се обръща към униформените с твърде немилитаристичните думи: “Добро утро, войници.” Интересно е какво е чувствал в този момент немецът в душата на

Аденауер, но по-интересно е да се попита – Кой би могъл да си представи в първите години след Хитлер, че някога отново ще има немска армия? Че това ще се случи толкова рано и че на нея ще разчитат доскорошните врагове?



Немислимото: Канцлерът Аденауер, създател на Бундесвера пред първия строй на германска войска едва няколко години след Втората световна война, 1954 г.

Германия не трябва да е сянка на запада – това е очевидно във всички действия на Аденауер. Не е истинската стратегия да си просто един от другите. Не е стратегия на държава това да приеме общата стратегия на общността, към която се числи, като своя. Германия при Аденауер се насочва към разработването на изрично германски стратегии, които са в унисон със Запада, но не са стратегии на НАТО или стратегии на ЕС. Трябва самостоятелност преди всичко.

Това е много трудно за държава в положението на следвоенна Германия. Но за целта Аденауер търси точно тези области за стратегическо действие, в които само Германия може да се прояви, при това евентуално в обща полза на Запада. Това са уникално сложилите се отношения с доскорошния основен враг от войната – Русия, както и с жертвата на нацизма – евреите. Най-трудното за един ръководител предстои – помиряването, от което да се излезе с достойнство и общ план за бъдещето. Аденауер успява и в това отношение със своя типично административен, прагматичен подход. Тъкмо тук се развихря неговият лидерски талант.

Аденауер използва промените в съветското ръководство и идването на по-либералния Хрущов и настоява за първото посещение на немски канцлер в Москва след Великата отечествена война на СССР. Комунистическият гигант се нуждае от западен „приятел” в разгара на Студената война. Затова приема Аденауер и, разбира се, неговите

предложения, които са както винаги от взаимна изгода. С Русия се уговаря връщането на последните оцелели от трудовите лагери на Сталин 10 000 войници от общо над един милион. Уговаря се подхващането на дипломатически отношения само 10 години след войната. Правят се търговски планове. Последното е стратегически ход – въпросът е бъдещето на Източна Германия под съветска окупация и гарантирането на минимум човешки права, докато е под съветска окупация.



Аденауер и Хрушчов (в средата) – весели и хванати за ръце в антуража на съветското Политбюро (съветският външен министър е от ляво). Какво означава това само 10 години след края на най-тежкия конфликт между двете държави?

Партньорството със Съветска Русия създава почва за някакъв диалог, който в далечен стратегически план ще помогне на изкопчването на Източна Германия от съветската зона и ще помага на населението там в периода преди това да се случи. Кооперативният административен подход на Аденауер във външната политика отново се оказва печеливш.

Поколенията, които не са изживели Втората световна война и нямат опит от Студената война трудно могат да си представят какво означава това. Едно обаче остава сигурно и еднакво разбираемо за всички: политика, основана върху административна рационалност, политика, следваща кооперативна политика, в която бивши врагове и приятели са заинтересовани от подпомагане на амбициозния ти план и печелят от него – такава политика няма как да бъде оспорена нито от хората, нито от времето.



Майка на немски войник целува ръката на Аденауер за това, че е върнал сина ѝ

Най-красноречивото доказателство за екстремните качества на политиката на първия немски канцлер след войната Конрад Аденауер е отношенията, които той установява с жертвите на нацизма. Тази политика е най-синтезиран вид на всичко политическо, което Аденауер извършва в дългия си живот, посветен на своя град, своята нация, европейците и човечеството.

Аденауер инициира законодателство, чрез което новата германска държава сама се ангажира с незабавното започване на акция по изплащане на компенсации за еврейските жертви от времето на нацизма. Адресът на плащанията е друга млада държава – току-що появилата се Държава Израел. Чрез действията на Аденауер Германия става основен спонсор на Израел, износител на оборудване, оръжия, включително прочутите с качеството си немски подводници, както и ноу-хау в повечето промишлени области, преди всичко химията. Аденауер връзва лично приятелство не с друг, а със създателя на Израел – Давид Бен Гурион, с когото се среща няколко пъти. Аденауер е първият германски държавник, който посещава официално Израел. Всичко това – едва 2 десетилетия след Лагерите на смъртта.

Когато млади израелци, сред които бъдещият министър-председател Ехуд Барак правят атентат срещу живота на немския канцлер и са хванати от полицията Аденауер незабавно ги помилва и праща обратно в Израел с разбиране за техните чувства. Повече колебания в отношението към Аденауер от този момент нататък няма. Аденауер прави впечатление преди всичко на евреите, но също и на германците.

На погребението на Аденауер присъстват само няколко държавни глави. Показателен факт е, че един от тях е Бен Гурион. Кой би могъл да предположи подобно развитие на нещата.



Основателят на Израел и пръв израелски министър-председател Давид Бен Гурион и основателят на Федерална република Германия и пръв канцлер след Втората световна война Конрад Аденауер – прочутият им пръв разговор във фойето на Ню Йоркски хотел.

Най-съдбоносен и дългосрочен е световният ефект от политиката на Аденауер за създаването на обединена Европа. Без идеите и политическата воля на двамата основни европейски лидери, ръководителите на Германия и Франция от онова време Аденауер и Де Гол никой работен план на Робер Шуман или Жан Моне не би бил възможен, камо ли изпълним. Раждането на Европа е политически акт, протекъл в относително враждебна среда (ако имаме предвид отношението на суперсилите – победителки във войната), който е възможен само чрез изграждането на висша стратегическа визия и налагането ѝ с единствения авторитет, с който тогавашна Европа разполага – авторитетът на Аденауер и Де Гол, натрупан в световен план през предните десетилетия.



Бащите - основатели на обединена Европа: Робер Шуман (в средата) и Конрад Аденауер (в средата в дясно)

Последно: Аденауер си отива от този свят като обикновен пенсионер, отглеждащ рози в градината на своя селски дом в Рьондорф. Той е погребан в местното гробище в най-обикновен гроб. Последните му думи са „Няма какво да се оплакваме“.

Важното е, че е оставил след себе си стратегия. И последователи, които да я прилагат.

ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

POLITICAL CAPITAL CONCEPTUALIZATION: RECLAIMING THE HEART OF DEMOCRACY

Nikolay Nayden*

Abstract

The term 'political capital' has shown remarkable persistence in academic and popular literatures and covers aspects of politics otherwise inaccessible to mainstream political science. However, conceptual difficulties also persist along with the term's widespread usage. This article attempts to correct conceptual deficiencies for the term 'political capital' by examining its academic usage through (i) a qualitative content analysis of 750 Oxford Journals and SAGE Publications between 1890 and 2008; and (ii) analysis of prior attempts to conceptualize the term. The analysis concludes with an argument that (i) political capital is engendered in the relations between publics and politics, and (ii) rethinks the significance and meaning of political capital for contemporary political science.

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ КАПИТАЛ: ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА СЪРЦЕТО НА ДЕМОКРАЦИЯТА

Николай Найденов

Резюме

Терминът "политически капитал" проявява забележителна устойчивост в академичната и популярна литература, отразявайки такива аспекти от политическата реалност, които са трудно достъпни за основните понятия на политическата наука. Широката употреба, обаче, се разминава с концептуалната недостатъчност на този термин. Настоящата статия има за цел да запълни тази празнина като изследва: (а) употребата на термина "политически капитал" на страниците на всички (750) списания, издавани от Oxford Journals и SAGE Publications между 1890 и 2008 г. и (б) досегашните опити да се концептуализира този термин. Анализът завършва с извода, че политическият капитал се поражда в отношенията между публиката и политиката и оттук – че е необходимо преосмисляне на неговото място в концептуалния апарат на съвременната политическа наука.

INTRODUCTION

The concept of capital underpins analysis of the social world in modern times. Nowadays, it is impossible "to account for the structure and functioning of the social world unless one reintroduces capital in all its forms and not solely in the one form recognized by economic theory" (Bourdieu 1997, 46). The Oxford English Dictionary traces early economic use of the term 'capital' as far back as the first half of the 17th century. The first known use of the term 'political capital' in America occurs in 1842 (Safire 2008, 554). In the late 1850s, Lord Macaulay

already ascribes the term to “the jargon of our time” (Macaulay 2008, 206-7). An upward trend in use of the term 'political capital' throughout the 20th century was partly prepared for by use of another related term, ‘social capital,’ which appeared later (Hanifan 1916, 130) but was soon adopted enthusiastically by social scientists. A considerable part of more recent popular use of the term 'political capital' can be attributed to George W. Bush whose widely repeated words, “I earned capital in the campaign, political capital...”¹ turned this term into a buzzword in his administration (Suellentrop 2004). In the last year of Bush’s presidency, nearly half of almost 1 million internet sites containing the expression 'political capital,' are linked to his name. This remarkable sustainability of usage over time and increasing popularity of the term 'political capital' testify to its ability to reflect aspects of political reality which are either hidden or otherwise inaccessible for mainstream political science analyses.

Regardless of the plurality of ideas about political capital, its use and contextualization, however, there are no clear or logically consistent theses able to give impetus to the conceptualization of this term as a legitimate political concept. This term “is hardly found in any handbook or dictionary of political sciences” (Birner and Wittmer 2000, 4). Previous attempts to conceptualize political capital center on issues related to reducing poverty. Chronic Poverty Research Centre (2002) summarizes that political capital "is increasingly recognized as the missing dimension of the Sustainable Livelihoods framework, and as one potential remedy to the limited use of political analysis in studies of development and poverty." However, limiting the term ‘political capital’ to the needs of tackling poverty does not allow for universal validity and recognition. Not accidentally, the term ‘political capital’ provokes questions, just as the term ‘social capital does,’ as to whether it refers to “more of a cluster of concepts than a clearly specified model; and whether it can provide a “powerful solution to a diverse set of practical and theoretical problems or [is] rather a chaotic concept” (Booth and Richard 2007, 4; Smart 2008).

The discrepancy between use of the term ‘political capital’ to cover large areas of political reality, and resulting conceptual deficiencies, can be overcome only by developing the term as a specific, legitimate and key concept of political science. To that end, this article offers an analysis of prevailing uses of the term in academic periodicals and an attempt to redefine political capital for contemporary political science analysis.

I. THE TERM “POLITICAL CAPITAL” IN ACADEMIC PERIODICALS

1. Research Object

To study the whole of academic literature is an impossible task for any research group, regardless of available resources and time, due to an entire range of language, technical, financial, and conceptual reasons. To be feasible, the scope of this study should be narrowed as much as possible without damaging its representativeness. As a first step, this study is limited to academic journals as they more quickly cover recent trends in society and social sciences than monographs, edited volumes, or handbooks, and are more readily available online. The next step is selecting a representative sample of academic journals. This sample includes all of the

* Nikolay Nayden is Associate Professor of Political Science, Department of Political Science, Sofia University "St. Kliment Ohridski", 15, Tzar Osvooboditel Blvd., Sofia 1504, Bulgaria (nayden@sclg.uni-sofia.bg).

I am indebted to Kaloyan Haralampiev and Penka Ivanova for their timely research assistance. I also thank Jenell Scherbel for her professional editing.

¹ President’s Press Conference - November 4, 2004.

journals published by Oxford Journals and SAGE Publications. These two well-respected sources are representative of (i) academic production in the UK/Europe, and the USA as leading world research centers, (ii) dominant research trends from the middle of the 19th century up until now, and (iii) both university and liberal traditions in publishing academic journals. The study covers all 750 journals published by Oxford Journals and SAGE Publications between 1890 (when the term 'political capital' appears for the first time), and the end of June 2008, i.e. for a period of nearly 120 years.

In sum, 255 of these journals have published articles using the term 'political capital' at least once. This includes 70 journals with 312 articles from Oxford Journals and 185 journals with 658 articles from SAGE Publications. This comprehensive selection of papers published by Oxford Journals and SAGE Publications informs the claim for representativeness of this study regarding the global academic literature.

2. Research Model

Each of the 970 articles that use the term 'political capital' is considered as a single unit of analysis. Hereafter, all percentages are calculated according to the total number of these articles and, under "articles," we shall mean only articles where the term 'political capital' is used. Each paragraph which includes this term has been subject to a qualitative content analysis. All relevant aspects of the use of political capital have been encoded on the basis of the following groups of indicators: (i) the affiliation of the journal that uses the term to the basic types of sciences—political, social, humanitarian, and medical; (ii) positioning of the respective articles timewise, by decades; (iii) ideas about the meaning of political capital; (iv) ideas about the political subjects of political capital; (v) ideas about the social subjects of political capital; (vi) ideas about the sources of political capital; (vii) ideas about the usage of political capital and its effects; and, finally, (viii) words and phrases that verbalize actions with political capital.

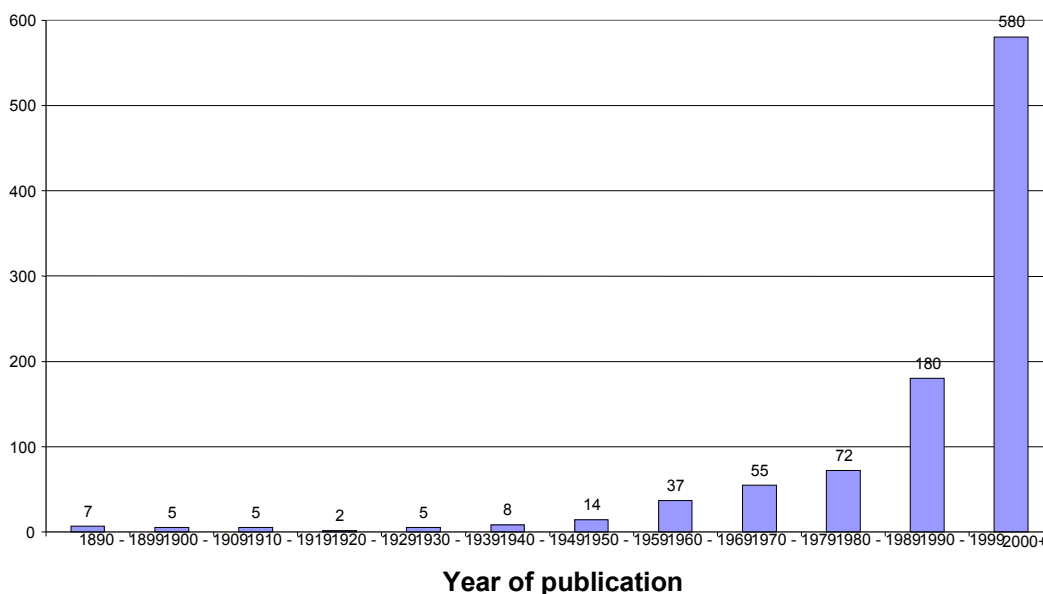
Since one article can have more than one indicator from the same group, the sum total of all the indicators of a group usually exceeds 100%. However, this provides a real picture of the sum total of ideas of scholars from a wide range of research spheres applying the term 'political capital.' Based on the distribution of indicators in each group, tables showing results have been constructed. Where the dispersion of these indicators is higher, the two-dimensional tables include only more representative indicators. Most relevant indicators are arranged into rank scales where the distinctive characteristics of these indicators strengthen or weaken.

3. Analysis of the results

a. Dynamics of the Use of the Term 'Political Capital'

The most common indicator for the dynamics of the usage of the term 'political capital' is the absolute number of articles. For a sharper outlining of trends, these articles are grouped by decades. Overall, the total number of publications increases over time. This trend becomes clearer after the 1940s, when arguments of military force gave way to political arguments. The circulation of the term 'political capital' culminates after 2000.

Figure 1



The increased number of articles using the concept of political capital may be due not only to an increased academic interest in the term and the promotion of its scientific use, but also to an increasing number of journals/issues. To neutralize the impact of this extensive factor, the number of all articles from one and the same decade is divided into an aggregate indicator, including the number of journals, multiplied by the number of years in which each of these journals was published. Thus, the real-time in which a journal is published is taken into consideration, as some journals appeared later on in a decade and others weren't published until its end.

Figure 2

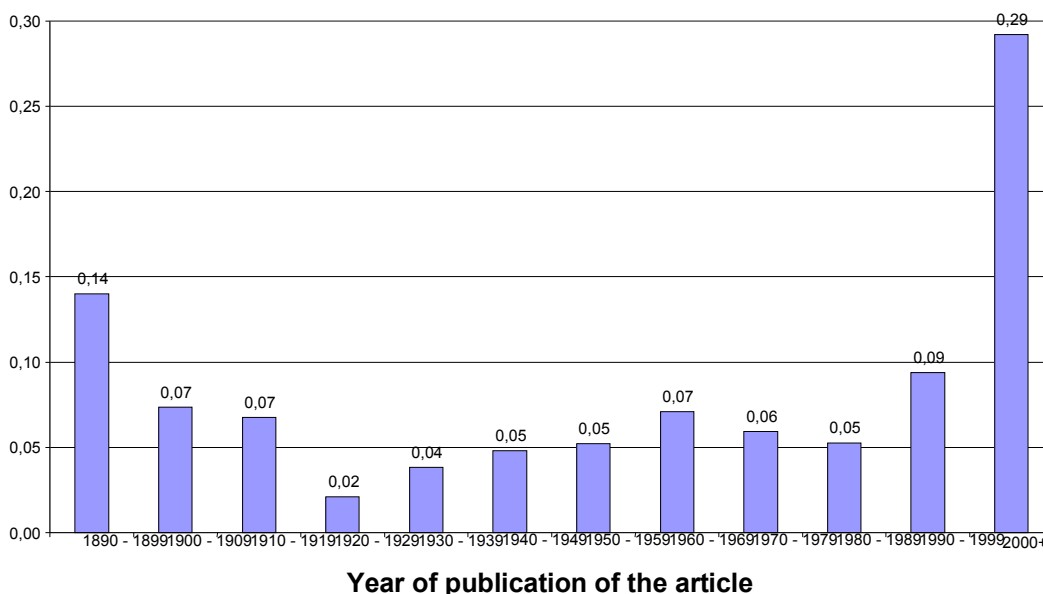


Figure 2 clearly indicates that there is no stable trend from the end of the 19th century until the end of the 20th. This means that, even though the number of scientific journals is increasing, new ones are not really much more interested in the term 'political capital' than the old ones. Only after the year 2000 does this ratio reach apparently higher levels in all the types of journals—political, social, humanitarian, and medical. The following results will elucidate that fact.

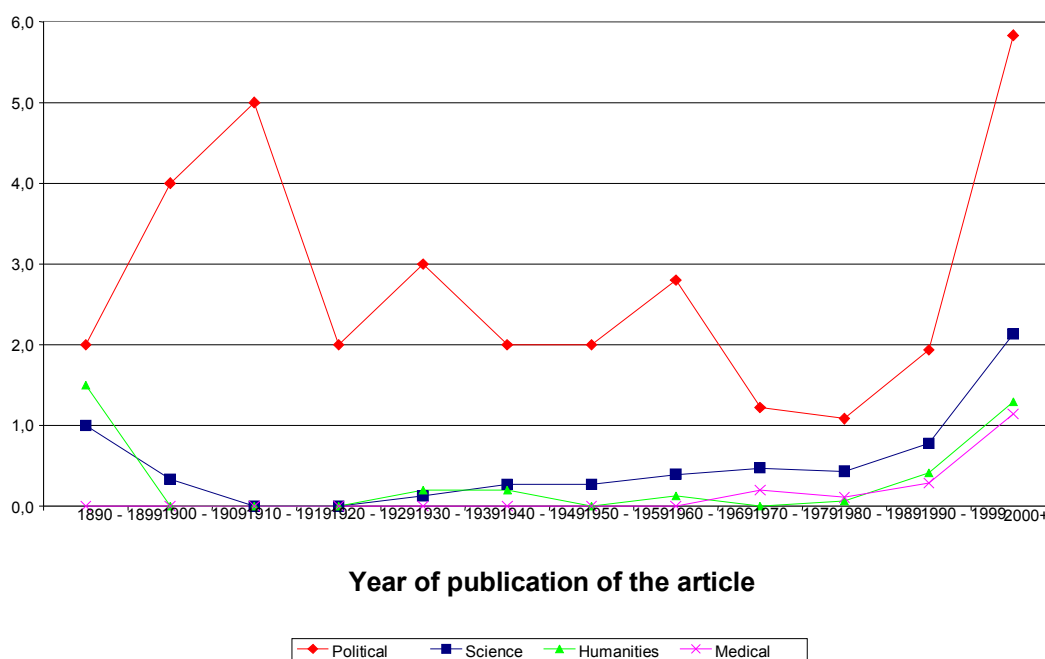
b. The Term 'Political Capital' in the Different Types of Sciences

In absolute numbers, most of the articles come from the social sciences (73.4%), followed by those from political sciences (20.6%), the humanities (3.7%), and medical sciences (2.3%). If, however, the total number of articles is divided by the total number of journals in each of these groups, the resulting quotient switches the ranked positions of political and social sciences i.e., political sciences (11.1), social sciences (3.5), humanities (2.1), and medical sciences (1.6).

Journals that use the term 'political capital' are predominantly concerned with different aspects of politics. Formally, some exceptions make it into historical journals, but their subjects naturally include political history. For example, the top five Oxford journals using the term 'political capital' include Parliamentary Affairs (50 articles), The English Historical Review (36), African Affairs (27), Publius: The Journal of Federalism (15), and Past and Present (12). Respectively, in top five of the SAGE journals included are: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science (37), Political Research Quarterly (24), American Political Research (17), Comparative Political Studies (16), and Journal of Contemporary History (16).

The average number of articles in a journal of a given type of science varies considerably. The curve of the number of articles in political sciences is the most flexible of these, and is not unrelated to its sensitivity to major political changes and actions of a given time period. Social sciences, the humanities, and medical sciences lag far behind this number, and roughly repeat trends in Fig. 1, as shown in Fig. 3.

Figure 3



As seen from the graph, the average number of articles in political journals increases suddenly during the First World War, indirectly indicating that the power of arms did not entirely displace the power of political arguments. After a following drop in the 1920s, a slight increase in the use of the term arises in the 1930s, probably influenced by New Deal policies and pre-war tensions in Europe and worldwide. World War II does not appear to affect use of the term, as simply technical aspects of the war dominate political aspects, the most eloquent example of which is the alliance between the wealthiest country at the time and the first communist state, the U.S. and Russia. The following increase in interest in the term 'political capital' occurs during the troubled 1960s, when the cultural foundations of modern society are questioned and shaken. A serious decline in usage occurs and a bottom is reached during the 1980s. By default, erosion of the Iron Curtain and echoing political problems on many sides work to prevent automatic use of the term. Then, a steep rise in usage occurs suddenly in the year 2000. This requires special attention and explanation.

The main "suspect" for this sudden and almost euphoric rise in interest in the term 'political capital' after the year 2000 was U.S. President George W. Bush. By the end of his presidency, his name appears in almost the half the websites where the term 'political capital' is mentioned. Respectively, Bush's departure from office was followed by a correspondingly noticeable drop of the term's presence across the Internet. Clearly, this specific focus in the public speech of the former U.S. President catches the attention of the media and, hence, also penetrates academic debate. A correlation is confirmed indirectly since increased academic use of the term 'political capital' after 2000 was not followed by reconceptualization or clarification of its meaning; in other words, it did not crystallize into the germ of an effective political concept, and remained a kind of catch-all term, newly popularized but still relatively undefined.

c. Visualized Content of the Term 'Political Capital'

Throughout the period, the use of the term 'political capital' dominates the literature, but without clear indications of its meaning (in 95.7% of documented usage). In 4.1% of cases, the term is used simply as part of the title/text from another publication, showing its meaning is taken for granted by tacit consent. It is not difficult to guess what is confirmed by further results—namely, that this consent is due to its being used analogous with economic capital that makes the perception of the term 'political capital' clear by default.

In 3.9% of the cases, the term 'political capital' is given a general social meaning. In 2.1% of these cases, it is interpreted as a kind of social capital. The influence of the term 'social capital,' however, should not be overrated as, in many decades (1890-99; 1910-19; 1930-69 and 1980-99), there is no corroborative data for any social content of the term 'political capital.' In the remaining cases, where the content of the political capital is social by nature, it is associated variously with a possibility for influence (1%), social relations networks (0.6%), moral authority (0.1%) and education (0.1%).

Only 3.5% of all cases of usage researched give political capital its authentic meaning associated with public and political life. Emblematically, such content follows the 1980s, which raised issues of democratization of former socialist countries and resulting challenges for developed countries. The increased use of the term 'political capital' after 2000 did not result in a re/conceptualization of the term but, at a minimum, did create a favorable context for a search for its authentic public and political meanings. These authentic meanings include political power and influence (1%), political will (0.4%), democratic values and culture (0.4%), sense of community (0.3%), legitimacy (0.2%), etc.

d. Subjects of the Political Capital

(1) The indeterminacy of the term 'political capital' partly correlates with the nature of the subjects with which it has been associated. In 22.2% of the cases, no subject is mentioned or political capital is the subject of an influence. The deficit of clear subjects of political capital pervades the whole period between 1890 and 1950 and even between 1920 and 1929, when there is no subject at all.

(2) Similar to the content of this group are those cases where impersonal subjects of political capital are mentioned such as institutions, living areas, media and even cultural phenomena such as language, books, documents, etc. (3.6%). This category of subjects has emerged since the 1960s and exemplifies the beginning of an analytic attitude towards political capital, embodied in impersonal communities, their institutions and artifacts.

(3). The explicit mention of different categories of people as the subject of the political capital (14.1% of all cases) begins in the context of the new political world order defined by World War II. The culmination of this type of subject also occurs during the time since 2000, when it reaches the level of the non-subject use of the term. Categories of people as subjects of political capital include: social groups (4.7%), elite groups (2.6%), regional communities (2.1%), minority and disadvantaged groups (2.0%), single individuals and non-political leaders (1.5%), the people (1.1%), civil society (1%), and others.

(4) Naturally, the subjects of 'political capital' are mostly political. Though even private organizations and companies appear among the social subjects of political capital (6.2%) as a side effect of the transmission of meanings from economic to political, the inner distribution of political subjects is more evident, as follows:

(i) contemporary political figures (23.2%) including national political leaders (11.9%), staff/professionals in different institutions (10.1%), regional politicians (1.5%), and international political figures (0.2%);

(ii) governing and power institutions (22.7%), including governments (8.2%), countries (6.0%), different national institutions (4.0%), political opposition (2.0%), local government (1.6%), army (0.8%) and police (0.5%);

(iii) party subjects (9.7%) including political parties and unions (8.1%), supporters of parties (0.9%), party elites (0.2%) and party fractions (0.2%);

(iv) international political organizations: global (0.7%), European (0.5%), and terroristic (0.2%); and (v) medieval kings and nobles (0.9%).

Political parties emerged as subjects of political capital as early as the last decade of 19th century. Contemporary political figures are constantly presented among political subjects since the very beginning of the 20th century. Governing and other power-oriented institutions take their place among the subjects of political capital after World War II, probably not unrelated to profound political consequences of the war. As Sartori observes: "Up until the 1940s people knew what democracy was and either liked or rejected it; since then we all claim to like democracy but no longer know (understand, agree) what it is" (Sartori, 1987: 6).

e. Sources of Political Capital

Though ideas about "what is political capital" are infrequent throughout the literature, there is some idea of possible sources of political capital in almost half of all cases (47.8%).

(1) Various political actions which are symbolic in nature appear as a source of political capital in 37% of all case:

(i) Some of these actions are based on opposing types of identification—positive and negative. A political subject accumulates political capital through identification with positive public trends or effective governing models (8.7%), with prestigious cultural, ideological or religious traditions (total 8.4%), or from prestigious past events (0.5%). Political capital also accumulates when a subject identifies his/her opponents with unfavorable public tendencies and/or pressing difficulties (3.0%); or when distinguishing her/himself from those ideological, cultural or religious traditions negatively perceived by the public at large (3.5%).

(ii) Political and institutional maneuvers and relationships (7.8%) and specific political actions that expand political participation (0.2%) can also be interpreted as a symbolic source of political capital, as these raise positive political expectations.

(iii) Political capital, gained as a result of populist actions/moves, also has clear symbolic characterizations. The latter include the solving of selected problems with great public effect (3.2%) or disclosure of positively perceived aspects of private life (1.1%). It is remarkable that populism is recognized and appears as a source of political capital after the mid-1950s, when Western democracies began strengthening in the context of the cold war;

(iv) Finally, to this category of symbolic sources of political capital, we must add the manipulations of public opinion (2.4%) and the direct discrediting of political opponents (0.3%). These actions are symbolic in nature though their aims are pragmatic.

Altogether, these categories reveal that a primary source of the meaning of political capital lies within its deep symbolic nature. There is only one particular exception. No symbolic source of political capital appears during the decade 1920-29. A possible explanation for the absence of mention of these sources of political capital may lie in the general conceptual and intellectual confusion in the lack of order following WWI and the October Revolution (Vincent, 1990: 156-7). The next decade is noticeable for its persistent increase in the number of publications and the restoration of the relative weight of symbolic actions on the political stage.

(2) The next source of political capital—in positions occupied by a subject—is much weaker by comparison (5.5%). The most important position for a politician, his/her place in the heart of the people, is best represented (3.1%). Following are those positions belonging to some prestigious network of personal connections (1.0%) and the positions occupied in institutions, political parties and organizations (total 0.9%). The inner distributions among this category indicates that political capital is gained more easily by one with whom the people feel personally engaged or whose personality binds them together. Once again, the point is identification, but this time with an opposing symbolic signification” i.e., citizens' identification with the politician.

In sum, the personal engagement of the politician with citizens is more important than his formal position, even if the latter gives an opportunity for more tangible actions, including those which may benefit citizens.

(3) It is remarkable that socially beneficial actions of politicians, such as meeting fundamental citizens' needs, solving important particular issues or developing good strategies for solving societal problems, gain only 4.1% of cases. The reason for such a low percentage is paradoxical and shadows democratic processes. On the one hand, socially beneficial actions do not bring great dividends to politicians because people take for granted that these actions are politicians' responsibility by default and none of the social groups feels exclusively benefited from them. On the other hand, politicians do not bring large dividends to the citizens either, precisely because

they are not politically rewarding enough for politicians. As a result, politicians tend to search for shortcuts to the political success; meanwhile, citizens suspect and denounce them for this approach. Therefore, both sides mislead each other. In this way, instead of improving the correlation between politicians' behavior and citizens' votes, a political dysfunction is reproduced, leading to deceived political expectations, misuse of public resources, shortage of political transparency, and the deformation of public liability.

(4) Still negligible (total 0.7%) is the impact of the media and the internet on the accumulation of political capital.

In conclusion, political capital is awarded politicians primarily as a guarantee that politicians will fulfill their promises as representatives to their constituencies. Such a guarantee is comparable to a "quality certificate" for a political subject "issued" by the general public based on the identification of this subject with nationally unifying traditions, glorious historical events, positive developments, dominant public opinion, etc.

f. The Use of Political Capital

Indicators for the total effect of the use of political capital could be found in 44% of the articles. This effect may be divided in three main groups:

(1) As an expression of accumulated political energy, political capital has the power to rearrange social, political and institutional layers of society. In 16.1% of cases, accumulated political capital is used to activate social, political and institutional resources, as well as being used for political maneuvering and balancing. Therefore, political capital can go into different directions, as shown by the next indicators.

(2) In 16.3% of cases, the effect of rearranging these political and other layers is positive. Some general dimensions of positive change include increasing of community's possibilities (5.3%) and perspective investment (4.0%). In the remainder of cases, the use of political capital associates with clear political goals such as carrying out reforms and adoption of new legislation (4.2%), taking important unpopular decisions (0.7%), gaining legitimacy (0.7%), constructing identities (0.3%), expanding political participation (0.1%), and resolving specific political issues (0.1%). Finally, if a country is eroded by corruption, even "obeying the law" requires spending political capital (0.1%).

Behind this variegated picture of the sources of political capital, a thorough analysis reveals that the power of political capital derives from and belongs most originally to the general public, such that its expenditure by those occupying political position is naturally expected to be in the interests of the general public.

(3) The weaker the dependence of politicians on the general public, the bigger the discrepancy between the interests of both sides. In this context, the use of political capital can also have a negative effect. There are some consecutive stages in this direction.

The boundary between positive and negative use of political capital is shaped by the cases when political capital is used neutrally, i.e., when it is used to maintain the status quo (1.4%). The use of political capital has a negative effect in 12% of the cases. In some, this results in unintentionally wrong political moves (4.2%) or in dispelling citizen's political illusions (0.4%). However, political capital can be used quite intentionally against the interest of the general public

by hindering beneficial policies (1.1%); manipulating public opinion (0.9%); reducing political participation (0.2%); or deepening inequality and injustice (0.1%). Especially discrediting are the cases when people and their interests are openly ignored (0.7%). A most selfish use of political capital may be when it is employed to further the career of politicians (2.0%) or is intended otherwise for their profit (2.4%). In these cases, political capital accumulated as a result of previous political cycles turns against subsequent contemporaries and may be neutralized only by their energy.

Generally, we can distinguish three consecutive fields in the use of political capital: (i) enhancing the capacities of a community through whose agency political capital has been accumulated; (ii) placing a community under the control of political subjects through political manipulation or by reducing or ignoring the community's interests; and (iii) "cashing in on" the energies of accumulated political capital by politicians. The last field of action opens opportunities for gaining political capital by new political players, who own the proper political purity to begin from the first field of action.

g. Verbalization of the Actions with Political Capital

Actions and processes associated with political capital are often accompanied by verbal expressions regarding those same actions. Therefore, it is important to look at trends in related verbal expressions. Information about these expressions can be found in 63.8% of the articles. The related verbal expressions can be divided into two groups—the first concerns changes in political capital itself (43.4%); the second, changes in the disposal of political capital (20.4%).

Dominant among verbal tools describing changes in political capital are those associated with its acquisition (32.5%). If we add those expressions concerning its increase, we see that attention centers on the ascending development of political capital. The rest of the cases include expressions regarding the transformation (2%) and reduction (3.4%) of already gained political capital. Obviously, the question "Where does political capital come from?" is significantly more interesting than the question "Where does political capital go when it disappears?"

Words and expressions that characterize the disposition of political capital are divided into five groups. These represent several possible actions with the political capital: ownership (1.4%), involvement in the goal setting of a political subject (2.5%), investment (7.3%), use in a manner similar to the gambling (9.3%), absence (1.1%). Over three quarters of all words and expressions that characterize political capital use the term in a way also typical for the use of "capital" for most profitable and/or frivolous financial operations.

Therefore, the disposition of political capital is characterized predominantly by the employment of economic and, especially, gambling-related terms. This tendency is partly due to the widespread idea of politics as a kind of profitable game, where chance plays an important role. As a result, the verbalization of political capital tends to consider it in isolation from the process of its accumulation. It is uncommon to meet an interpretation of political capital as a kind of credit, given by the public to its political representatives under certain conditions and, therefore, under obligation to be spent according to these conditions. On the contrary, political capital is represented predominantly as a personal means for gaining the expected private benefits, i.e. as an opportunity politicians can benefit from in accordance with their political views, private priorities and even personality characteristics.

In this context, it is worth mentioning a telling difference between gambling versus appropriate investment of political capital. In the former, there is a slight opportunity for huge benefits and a probability of wasting all of the available capital. In the latter, the use of political capital is not tantamount to spending but is rather a way of saving and/or accumulation.

h. Main Interdependencies

(1) Two-dimensional distributions

(i) It is logical to assume that where the subject of the political capital is not defined, it is more likely that its nature is undefined as well, insofar as both indicators may point to a larger conceptual ambiguity. The relation between these indicators, however, turns out to be much more complicated.

In 15.3% of the articles where the subject of political capital is not specified, there are indications for the nature of the term 'political capital.' Surprisingly, in articles where the subject of political is specified as 'social,' indications about the nature of the term 'political capital' appear in only 5.1% of cases. Even more surprisingly, when the subjects of the political capital are political, indications about its nature can be found in only 4% of the articles. Obviously, the vision of the subject of political capital and the vision of the nature of political capital overlap, which makes clarification of this nature unnecessary. When the subject of political capital is political rather than social, it may be that the political nature of the subject by itself makes the nature of its capital self-evident.

(ii) When the sources of political capital are real political actions and factors, such as public opinion, the media, etc., then there are no indications of the nature of political capital. Visions of its nature appear only when sources of political capital are pointed out as symbolic actions consisting in identification with positive social trends and prestigious cultural traditions, as well as with political maneuvers and undertakings that expand political participation. These include 4.8% of the cases regarding the sources of political capital and less than 1% of all cases (articles examined). In the background of the small proportion of articles that shed some light on the nature of political capital, this percentage still suggests that this nature is symbolic and that, in times of social equilibrium, this symbolic nature is less likely to be generated by actions targeting a direct change in the real world. While, in times of significant social change, even practical actions have, per se, tremendous symbolic meanings.

(iii) The vision of the nature of political capital shows a certain correlation with the purpose of its use. When political capital serves to mobilize public and political resources, when it is qualified as a "perspective investment" and, even when it leads to unintentional political mistakes, there are indications of its nature (8.7% of these cases and 1.8% of all cases).

(iv) The vision of the nature of political capital moderately correlates with a vision of the effect of its application (Cramer: 0.378). An opinion on the nature of political capital is expressed in 10.4% of the cases, which envisage a specific effect of its application (1.2% of all cases). This application includes the use of political capital to manipulate public opinion for progress in political careers, for personal profit, or to gain legitimacy. Evidently, understanding the specific effects of the usage of political capital entails some understanding of its nature and vice versa.

(v) Only ten of all papers that verbalize the actions with political capital have a vision of its nature. And nine of them describe this nature in terms of accumulation or investment. Probably, the processes of accumulation/investment of political capital (compared to the other options such

as goal setting, possession or lack of political capital) correlate with a more analytical attitude towards it.

(2) Rank correlation

When the subjects of political capital are different groups of people, the larger the group, the narrower and more negative are the purposes of using political capital (Spearman: -0.378). Obviously, depersonalization of subjects of political capital more readily associates with negative public purposes and vice versa. When the subjects of political capital are a few people or even single persons, these purposes may be easier to describe in positive terms.

Just opposite is the dependency between the political subjects of political capital and effects of its use. The larger the scope of these subjects (ranked from individual public/political figures towards political parties, governing institutions, and international organizations), the larger and the more positive is the effect of their political capital (Spearman: 0.338). A plausible explanation is that larger political subjects involve more and different people who control each other and increase the probability of a publicly positive usage of political capital. And personalization of political subjects tends to associate with more selfish usage of political capital and, ultimately, with personal gains.

II. THE CONCEPTUALIZATION OF POLITICAL CAPITAL IN ACADEMIC PUBLICATIONS

1. Approaches to Political Capital

Everything by which a subject can influence the political process could be called 'political capital.' The effectiveness of each of these kinds of political capital varies according to the position of its holders and an extant political context. Hence, a great diversity of viewpoints about exactly what political capital is, and what its sources are, obtains in the literature. These are symptomatic of an early stage in the conceptualization of the term 'political capital,' as can be seen from the wide variety of explicit and implicit approaches.

a. Situational Approach

This approach emphasizes the importance of different situations in engendering political capital. In his *History of England*, Lord Macaulay uses the term 'political capital' to qualify the attempts of Sir Edward Seymour to magnify "a brawl between two dissolute youths... into an attack on the liberties of the nation, an attempt to introduce a military tyranny" (Macaulay 2008, 206-7). This early use of the term (not later than 1859) defines political capital as a political exaggeration of a single case with the purpose of obtaining private gains.

In 1875, *The Nation* weekly magazine comments (under the title, "*Political 'Capital'*") that actions by the Governor of New York against a group of corrupt contractors and politicians ("the Canal Ring") were motivated by the desire to improve his own prospects in the forthcoming U.S. presidential elections. Thus, even actions by a politician which have positive connotations, formally, may be interpreted critically through the suspicion that the real motivation is to manipulate electoral behavior.

In 1902, *The New York Times* enriches the scope of the situational approach by claiming that “when politicians seek political capital from accusations that their opponents are unfaithful to the principle of the merit system,” the result is “an investment for the improvement of the service and of politics.” That is, even the selfish accusations of opponents can entail a positive political effect.

Yet another aspect of the use of a situational approach occurs when *The New York Times* conveys in a 1918 subtitle that Germany is “trying in several ways to make political capital out of the action of the American and British Governments in seizing Dutch shipping.” In this case, one country profits by the political side effects of certain initiatives by its enemies. The hidden counterargument is that Germany, by exploiting the actions of the U.S. and British governments, is unfairly trying to accumulate more political capital than it alone could create by itself.

The situational approach to political capital does not lie solely in the past. Contemporary political processes have turned profitable contextualization of selected initiatives into a kind of art. This political art includes the ability to: (i) choose the most politically rewarding context, since an extraordinary context can easily give and take enormous political power. A most telling example is the huge political capital, credited to George W. Bush in the wake of 9/11, and its subsequent evaporation in the aftermath of the Iraq war; (ii) design politically favorable events regarding the actual context. For instance, in 2001 the Bush administration produced “twenty-six positive discretionary events and only one negative event; recall the tax cuts, major education reform, an arms control deal with Russia, and military success in Afghanistan” (Schier 2009, 10); (iii) profit from the favorable side effects of opponents' activities; (iv) denounce political opponents' moves aimed at profiting from a larger context that remains invisible to the public at large. Just one common example: Introducing new education legislation “in an extremely tight fiscal policy climate” can be interpreted as a way to provide political capital for the members of Congress (Florio 1982, 19)”; and, finally to (v) neutralize opponents' counterattacks aimed at deciphering one's own approach to situational profits.

The idea to draw political dividends from the mistakes of opponents presupposes (i) the presence of a common political space which keeps alive the principles of the early bourgeois public sphere, and (ii) the interdependence of activities of all participants that shape this political space. In this context, the actions/positions of each participant facilitate or impede the effectiveness of the actions/positions of the other participants. In order to maximize the profit from this interdependence, each of the political rivals addresses the general public by offering selected analysis of the actions of political opponents, manipulating public opinion about these actions, and inciting political opponents to keep making political errors.

This explains why the situational approach finds a warm reception in racial, ethnic, and religious identity politics and why political parties/leaders strategies readily include the setbacks of their opponents. Drawing dividends from the political mistakes of the opponents is a shortcut to an unmerited favorable political image. The more flimsy the policies a political subject offers, the more pressing its need for dividends from the mistakes of political opponents. And, therefore, the more vigorous are their efforts to present opponents' actions as mistakes. Overall, this portrait reveals two main actors associated with political capital—citizens as voters and politicians as positions holders in official institutions and organizations.

b. Institutional Approach

According to this approach, institutional positions are, in fact, the political capital of their holders. At one time, people used the phrase 'political capital' to refer to the "seat of government" (Suellentrop 2004). McLeod (2003, 4) even identifies political as institutional capital. From this point of view, the American president's political capital includes "the executive power of appointment, budget preparation, and issuance of executive orders; legislative power of the veto, pocket veto, and delivery of the annual State of the Union address; and judicial powers of appointments and pardons" as well as his "duties as chief diplomat, negotiator of treaties and executive agreements, appointer of military and diplomatic officials, and commander-in-chief of the armed forces" (Schier 2009, 4). In addition, political capital in communist China includes party membership, cadre status, military occupation (Raymo and Xie 2000, 2, 21) and, especially, the trust of the Communist Party (Liu 2003, 824). In return, 84% of the earnings premiums for party members result from the political capital they have acquired (*ibid.*, 832).

Actually, what is important is not "the seat of government" per se but the ability it gives to influence government (Mahon and McGowan 1996, 55, In: Shaffer and Hillman. 2000, 176), (Blumentritt and Rehbein 2008, 258). This influence includes things such as "access to policy-makers, knowledge of the public policy arenas in which the firm operates, and expertise in crafting effective strategies" (Mahon and McGowan, *ibid.*). The long list of perspectives on political capital seen through the lens of political institutions, exemplifies diverse ways of exerting political influence.

Institutional definitions of political capital center on different aspects of decision making as a key point in relations between governing institutions and their objects, including: (i) the access to decision-making (Rakodi 1999, 318; Knight 2006, 2) which combines both the opportunity to participate in and exert influence on decision making; (ii) the ability "to engage in political decision-making" (Healey et al. 1999) or "to influence government policy" (Shaffer and Hillman 2000, 176); (iii) the valid criterion or the scope "which individuals and/or groups have to exert influence on decision-making" (Devas 2002, 208); and (iv) the means "to influence policy making" (Bernosky de Flores 2010, 208).

However, all of these definitions are limited to formal aspects of political capital and raise a multitude of open-ended questions: If political capital is a kind of "access," how can it be operationalized? Is the person allowed such access the principal decision-maker or an extraneous person who simply influences the principal's decisions? If political capital is a kind of "ability," how can it be distinguished from a historical, political, or procedural point of view? If political capital is something that can be spent, what is it exactly? What is its "exchange value" for decision makers and for the general public? Finally, how does the process of accumulation of political capital gain public recognition?

This picture becomes even more complicated if we include the informal processes of decision-making (Devas 2002, 208). For instance, the American president's informal power is a function of the "political capital" that presidents accrue and deplete as they operate in office, including party support for the president in Congress, public approval of the President's ability to conduct his job, the President's electoral margin, and patronage appointments (Light 1983, 15; in Schier 2009, 5). This suggests that the political capital of a president is amassed informally through the particular uses of the office's formal powers as ascribed by the Constitution of the United States. Furthermore, the informal use of formal powers is not necessarily legal. Baumann and Sinha provide abundant examples of the illicit use of political capital in India "in the relations among

village elites, local officials and elected representatives, and between them and 'outsiders' such as contractors” (Baumann and Sinha 2001, 1).

Some definitions of political capital elide the subject or the object of decision making, as well as contextual meanings or expected results. For instance, political capital refers only to the legitimate distribution of rights and power (Baumann and Sinha 2001, 1) or to “the ability to vote on (or veto) legislation” (Frozen North. 2005). Other definitions identify political capital with the ability “to compel a vote or favor in the political arena as a result of a previously extended favor which debt is thus repaid” (Urban dictionary 2006). This explains why personal relationships and political ties with the president can be perceived “as a barometer for ministers’ political capital in cabinet politics” (Lee et al. 2010, 82S). Generally, “the more advanced the process of institutionalization of political capital is, the more the winning of 'hearts and minds' tends to become subordinated to the winning of jobs” (Bourdieu 1991, 197). This tendency crowns a bureaucratic view of political capital, which treats citizens as consumers and their voice as “a consumer voice,” which “creates a disingenuous climate for political capital” (Turner 1999, 18-19).

c. Public Support Approach

Schugurensky criticizes the “arbitrary division between a selected group of active political actors, and a massive group of passive supporters whose only political role is to grant or withdraw trust to the former” (Schugurensky 2000, 5). Instead, he offers an alternative definition of political capital which includes “the capacity to influence political decisions” by all citizens, not only by politicians (ibid.). Many researchers share the view that citizens’ support counterbalances the influence of political institutions. “Now the most common usage of “political capital” applies to the power that popularity confers on a politician,” summarizes Suellentrop (2004). For example, when the American president doesn't control the Congress, this is “the goodwill of the people” that “gives weight to his requests” (Allexperts 2008).

The influence of citizens on political institutions is versatile. Hence, the question of how to systemize the lines and means of this influence is an important one. Booth and Richard (2007, 17; 1998, 787) distinguish three basic ways for the accumulation of political capital by citizenry: elections, campaigns (supportive or protest), and contacts with public officials. This represents “overall political participation, support for fundamental democratic norms, and support for extant democratic institutions” (Richard and Booth 2008, 1).

Schugurensky organizes the factors that enhance or inhibit the capacity to influence government decision making in five dimensions: knowledge, skills, attitudes, closeness to power, and personal resources (Schugurensky 2000, 6-10). This mixture of channels and attitudes, however, is more difficult to systematize.

Sørensen and Torfing summarize the channels and attitudes between citizens and institutions in three elements: endowment (what citizens have), empowerment (what citizens can do) and political identity (what citizens are) (Sørensen and Torfing 2003, 624-5). This approach tries to facilitate the research by reducing the qualities of political system and civil society to the qualities of participants but oversimplifies the interaction between citizens and institutions.

Finally, everything which concerns political capital affects the reputation of a political actor. Hence, there arises the view that political capital is “a public figure's favorable image among the populace and among other important factors in or out of the government” or “the perception of a

politician's power” (Wikipedia 2010). When a politician pushes an issue hard and wins due to the support of an institution, he/she earns political capital because “that increases his or her perceived power” (Frozen North. 2005) i.e., power in the eyes of the general public. This view shows what is most precious about a public support approach.

d. Networks Approach

The political capital approach based on interpersonal networks aims at compensating for the persisting “lack of influence by disadvantaged groups” (Rakodi 1999, 334). From this point of view, political capital is defined as “the organisational forms, relationships and processes specifically developed by the poor to increase their capacity to escape from poverty” (McLeod 2003, 4). The idea is that the poor must develop their political capital in order to gain larger access to decision making in local/national governmental system. The poor, however, are not among those who professionally make these decisions. Besides, other social groups, including economic and political elites, also have their own political capital. Political capital is a universalistic relation and tool, and thus cannot benefit only the poor without also activating the political capital of the other groups. This particular usage, no matter how important it is, cannot represent all possible types of usages, necessary for conceptualizing political capital. I.e., a concept can win global recognition only as the result of global contextualization.

Political capital also includes networks of political relationships of community/neighborhood based organizations. Local organizations can inspire higher level networks of political capital, conceived as the ability of a whole community “to negotiate, set the terms of that negotiation, define what the neighborhood will look like, and control resources that affect the ability for this place to become a productive economic and social location” (Turner 1999, 16).

Network political capital can be reduced to interpersonal relations even at the community level. Interpersonal relations include interaction and comparison. Interaction brings into comparison the qualities (whatever they may be) of participants. In this processes of comparison, some important ratios between these qualities spring up—bigger, stronger, cleverer, richer, more powerful, most precious, etc. In a larger societal or broader historical sense, some of these ratios have been institutionalized by law or religion; others have been fixed by ethical principles or traditions. The aggregate of these ratios in a society results in what we call “social relations.” Social relations frame the starting positions of forthcoming interactions, influence expected results and, in doing so, make them more predictable. Highly ideological and religious relations can completely predetermine the ritual character of interactions in relevant areas and, respectively, determine the symbolic character of the final results.

Basically, interactions only activate and make visible extant social relations. There are, however, some possible personal, illegal or irregular interactions, which are unimportant or inaccessible to dominant social relations. In these particular areas, interpersonal interactions renew extant and/or generate new social relations. Interpersonal set of relations, defined imprecisely as ‘social capital,’ is one of the side products of this uniquely narrow area, where interpersonal interactions forge new kinds of social reality.

Some of those new relations are positive for public policies and others are not. Many authors agree that "social capital can also be associated with negative outcomes" (Project report. 2005, 11) but these outcomes are usually ascribed to local authorities and not to the highest political

levels. This is partly due to the luck of a theoretically sound vision of the causes and effects which predicate policy and administration as 'public.'

There are two basic criteria for the constitution of a policy as 'public.' Firstly, a policy is 'public' when it is based on political mechanisms which treat citizens as autonomous and anonymous bearers of general rights and duties. By contrast, a policy which favors selected citizens/officials breaches this requirement by definition. The same sort of breach includes any policy promoted by politicians on the basis of their personal networks. Where political systems and decision-making "are informal and personalized, then practitioners need to engage with 'the politics of the veranda' as well as the 'politics of the air-conditioner'" (Hickey 2005, 79). Secondly, a policy is 'public' when it is based on resources created by other public policies and especially by this same policy. Such a policy is sustainable, responsible and makes public management more predictable. This is most reliable guarantee for the sustainable livelihoods of the poor and also for the prospects of politicians themselves. In fact, institutional uncertainty is what often makes politicians look after their own prospects by developing such influential networks of interpersonal relations.

Many practitioners and theoreticians of public policy tend to exceed established public limits by striving at all cost for the desired positive effect. In this rush, all possible resources are mobilized—personal connections/networks, opportunities of the social climate, priorities of the day, etc. However, this distorts making policy in a public manner and leaves public interests at the mercy of fate. For instance, in 2001, when the former Bulgarian monarch returned to the country, many people voted for him believing that his "European connections" would allow him to "straighten things out." His government, however, showed that modern political problems cannot be solved via interpersonal relations alone. A policy cannot be "public" if its success is due merely to the private resources/connections of the officials involved. And it will be purely by chance if this same policy is successfully led by other officials.

This is also the case with policy that progresses due to the concurrence of certain circumstances. Successful efforts in public policy can easily be wasted under the fleeting conditions of the social and/or political climate. A temporary state of the economy, politics, citizens' attitudes, entertainments, etc. can favor one public policy while injuring another, regardless of their internal consistencies. For instance, an economic upsurge could buttress policy which has not contributed to it, while an economic crisis can hamper a prospective policy. This disrupts the natural relations between causes and effects of policy making and gives an accidental or even gambling character to the success or failure of a particular public policy. The latter also opens a window for the entry of impudent, unscrupulous, and merely pragmatic public officers. In general, this style of policy making limits other public policies and/or transfers global negatives to them.

e. Educational Approach

This approach presupposes that some personal abilities/skills have particular weight in political processes. For instance, a strong presidential reputation is often due to rhetorical, coalitional, bargaining, managerial, and heresthetic skills (Schier 2009, 14-15). In Communist China, relevant characteristics include such "as having belief in and being trusted by a certain political party" (Liu 2003, 823-4). The second presumption is that such abilities/skills can be developed purposefully by means of education and that the political capital vested in power-oriented actors is predominantly due to such education. In this sense, "education generates

political capital that can be used to produce and reproduce relationships of power that enable the state to reach its objectives” (McGinn & Street 1984, 323).

This emphasis on the role of education shifts attention to “the process of political learning; the ways in which ideas, identities and collective self-awareness that constitute valuable political resources in one context can be reframed to suit other contexts” (Moore 2003, 276, in Hickey 2009, 144). As this is a long-term process, to obtain tangible results in the foreseeable future, a temporary solution is preferred which consists in enrolling already better-prepared people in the prevailing educational process. For instance, the recruitment of politically experienced members into the European Parliament (Abdullah 2007) has no alternatives as a means of increasing the political capital of this institution.

f. Comprehensive Approach

In all cases, amassing political capital by ruling political institutions has been supported by the explicit or tacit approval of the public at large. López specifies that “on any given issue,” politicians have to weigh the interests of constituents against those of: the interest groups from which they draw electoral support; the party leadership; the media that supplies positive/negative coverage; and their own ideological positions (López 2002, 220).

Magno offers a kaleidoscopic picture of political capital that includes certain skills and knowledge related to politics that one gains through an educational process: networks which can be vertical (“up” to policy-makers) and horizontal (“across” other citizen groups); and action (Magno 2008, 122). Schier (2009, 15) offers an all-encompassing definition focused on the societal constitution of political power:

A chief executive is more powerful if the national constitution assigns him important specific powers, if the office is directly elected by the people, if the executive enjoys a secure tenure in office, if he controls many appointments, and if his office is extensively staffed and is able to control or influence actions of civil servants.

These are aspects of a comprehensive approach which tends to include under political capital even the actions of power and politics themselves. It is a pivotal question: If ‘political capital’ is simply another name for political power, does it make sense to employ it as a separate concept at all? If not the same, then where do important or significant differences lie? The first question is rhetorical. The second one, however, deserves real attention.

Power, political institutions, and other related political factors, function as capital when they address a forthcoming political, social, or natural event. Every new political challenge, even the smallest or most traditional, provides an occasion for rebuilding/reproducing prevailing political structures. From this point of view, the extant political/power institutions enter into these interactions with the same status of a political tool as anger of the poor, money of the rich, ideas of scientists, faith of the religious, paper of a journalist, and so on. Another question remains regarding which of these factors might predetermine the final result of political/power mobilization.

2. Overall Pattern of Political Capital

a. Nature of Political Capital

(1) Hickey distinguishes two conceptual approaches to political capital—one instrumental (associated with North American political science); the other relational (associated with European post-structural theory) (Hickey 2009, 143). Though the instrumental approach seems ‘dominant,’ its emphasis on resource mobilization looks like a round of blind man’s bluff without the global horizons of a relational approach. The latter sees social reality as “an ensemble of invisible relations... which constitute a space of positions external to each other” (Bourdieu 1989, 15-16). A dynamic “field of power” (Bourdieu), built by the relations between all of the power-oriented actors, determines the effectiveness of different resources. Any political resource is a web of relations, the weight of which is given by the entire field of power. Therefore, political capital has both a relational and a relative nature with a clear role in any concrete case.

(2) The relational mode of thinking includes the idea of a process. As a set of relations, political capital is doomed to be in a permanent state of flux consisting of both accumulation (of labor, time, and funds) and appropriation of the accumulated social energy “in the form of reified or living labor” (Bourdieu 1997, 46; Piazza-Georgi 2002, 462). Political capital results from certain social/political processes, functions as a process and dies away as part of other processes. Processual nature of political capital can be rationalized only by connecting it with what happens in society and politics. Otherwise, political capital remains an elusive concept.

(3) The relational nature of political capital gives it a symbolic character that can encompass social positions, political values, ideas, moral norms, pragmatic goals, etc. Political capital is intangible not simply because it arises from and is only observable in social behavior, as Booth et al. claim (1998, p. xxii), but rather because symbolic power is, by definition, intangible. One can touch and measure the money, arms, computers, etc. of a political movement but nobody can touch the reputation of this same movement, its ideas or their role in political processes. Hickey criticizes the reduction of “popular political agency into atomized forms of manoeuvring” which disregards the role of grievance, ideology, collective goals, and culture in social movements and collective actions (Hickey 2009, 143-4). Political capital cannot be reduced to a “complex aggregation of many material and non-material components” (Casey 2008, 10). The power of political capital is a symbolic one and makes “visible and explicit social divisions that are implicit” (Bourdieu 1989, 23). This power is possessed by those “who have obtained sufficient recognition to be in a position to impose recognition” and results from “a long process of institutionalization, at the end of which a representative is instituted” (ibid.).

(4) Formally, all types of capital “function on three levels, individual, collective and institutional” (Casey 2008, 10). This division is schematic and simplistic. Even on the individual level, political capital has a collective character. Individual participants bring their own political capital (contacts, members, and political debts) to a group (Gruger 1994, 21). Besides, political capital, like social capital, is an aggregate of a network “of mutual acquaintance and recognition . . . which provides each of its members with the backing of the collectivity-owned capital” (Bourdieu 1997, 50). As a result, the access of less influential participants to their own resources can be restricted while participants with substantial shares can begin to use all resources as their own. Further, individually owned political capital is not simply collective but is also social in nature. The global political field, shaped by dominant political structures, values, dependencies, party profiles, etc., determines the political importance of individual political resources, the rank

of their use, the feasibility of individual political goals, and everything which make individuals feel part of the same political world.

b. Structure of Political Capital

(1) Elements of political capital

Any material, ideal, or political element can function as a political resource depending upon the context or place and time, as well as upon a change in people's political position. Dahl (1995) treats money, police, privileges, weapons, status, etc. as political resources able to compensate for a deficit of legitimacy and authority. For March and Olsen (1995; In Agger and Löfgren 2008, 158), political resources are only one of "broad types of capabilities relevant to governance."

This conceptualization of "political resources" is, however, redundant since the other three capabilities are also, in fact, political resources—"rights and authorities," "political competencies," and "organizing capacities" (ibid.). Szücs and Strömberg (2006, 293) distinguish three key components of political capital—horizontal networks, core democratic values, and local-global relations. Richard and Booth (2008, 2) distinguish four sets of effects that shape political capital: Resources (Sex, Age, Education, Wealth); Experiences (Crime victimization, Corruption victimization), Social Capital (Trust, Civil society), Sociopolitical context (Community, Economy, Political history). I.e., a limited portion of individual qualities are recognized as "resources" while the other sets are also "resources" for the same or other purposes. Blumentritt and Rehbein (2008, 244) reduce the components of political capital to (i) the relationship network that facilitates and/or impedes political resources and (ii) the content of political resources.

It is, however, unclear why political capital remains outside of political resources even when it only determines the effectiveness and the content of the other resources. In all these cases, the meaning of political capital/resources closely follows the specific research aims of the author. Hence, the diversity of generic terms for each of these classifications—capabilities, things, components, and set of effects.

In this context, the attempts of Casey to propose an "objective means of identification and measurement" of political capital (2008, 1-2) deserve special attention:

(i) He postulates that seven primary capital species—institutional, human, social, economic, cultural, symbolic, and moral—provide resources for political capital (ibid., 11). There are, however, empirical criteria to add other types of capital: public, demographic, religious, communicative, aesthetic, emotional, etc. Besides, all these types of capital can be rearranged in yet other ways. Which of these "empirical" reasons would attain significance depends on the concepts and perceptions of the researcher.

(ii) Casey raises the problem of the interaction between these types of capital. He repeats the course of Baumann and Sinha (2001, 3) who assert that political capital can be built up by drawing on the other five capital assets—financial, physical, human, social, and natural. Casey conceives political capital as an exchange among political resources from his seven capital types (Casey 2008, 15). The implicit conclusion is that every type of capital can be reduced to the mobilization of elements of other types of capital. This interpretation, however, eliminates any significant difference among all types of capital. Their elements can take part in the accumulation

of each of them only in the frame of its *differentia specifica*, a move which has been stigmatized by Casey as a “pure ideal type” (ibid., 17).

(iii) In order to measure political capital “objectively,” Casey tries to present political capital as something “less ideal, and more empirically-based” (ibid.) and offers special index measurements. To test this “objectivity,” It will be sufficient to analyze just one of these measurements—namely, “political experience.” Political experience is defined by two criteria—participation in institutions and elections (ibid., 16), but they cannot cover all the aspects of political experience.

Possessing only one of the indicators of political experience does not, by itself, mean that the respondent/candidate is politically unqualified (‘not able’). A person can remain outside of institutional life and election campaigns for objective and/or flagrant political reasons and, precisely thereby, be in an impartial position for wiser political conclusions than through a simple, wholehearted devotion to political turmoil. Besides, if an element of each capital species can be productive in building all the other types, why it is not possible to ascribe political experience to any of the seven capital species? The problem of measurement is an empirical one but theory is needed to say which of the observable indicators are relevant. As Hegel puts it, “which determinations are brought out depends on what each person just finds in his own immediate, contingent idea” (Hegel 2002, 74-5). And this immediately puts an end to the “empirical virtuousness” of knowledge.

(2) States of political capital

Tönnies differentiates three “aggregate states” of public opinion—gaseous, fluid, and solid (Splichal and Hardt 2000, 137-138). Much later, Bourdieu differentiates three states of cultural capital: (i) embodied (the “long-lasting dispositions of the mind and body”), (ii) objectified (cultural goods - pictures, books, dictionaries, instruments, machines, etc.), and (iii) institutionalized (Bourdieu 1997, 47). These parallel classifications of Tönnies and Bourdieu inspire the following differentiation of three states of political capital: (i) 'Gaseous state' refers to an opinion exemplified by a certain body i.e., "embodied capital"; (ii) A 'fluid state' of political capital appears when opinions about politicians, organizations, and institutions begin to strive for public expression. 'Fluid' political capital originates from and serves permanent interactions between politicians and publics. This state of political capital finds expression in political speeches, slogans, programs, discussions, theories, and so on; (iii) 'Solid' is political capital which begins to crystallize in certain institutions. Although this classification as based on only three possible states simplifies political capital, it is complex enough to warn against generalizations based on a particular state of political capital.

(3) Types of political capital

Some typologies in the literature emphasize different elements and functions of political capital. Birner and Wittmer distinguish two types of political capital: (i) *instrumental*, which denominates “the private perspective,” i.e., the resources which an individual or a group can use “to influence policy formation processes and realize outcomes” (2000, 6). [As sources of such resources, Thoday (2005, J3) specifies education, money, status and social capital.]; and, (ii) *structural*, which denominates “the public perspective”, i.e. “the structural variables of the political system” which condition the accumulation and effectiveness of instrumental political capital (Birner and Wittmer 2000, 6).

Remarkably, structural political capital is not confined to positive features such as democratic political institutions, political openness, civil rights, but also includes “perverse political capital” as, for example, when connected with institutions of repression (ibid.). The “informal institutions of governance” play a similar role in Thoday's structural political capital (2005, J3).

Later on in their work, Birner and Wittmer present structural political capital as characterized by (i) common variables, such as political party system, electoral system, freedom of press, (ii) specific variables, such as possibilities to politicize forestry or watershed issues nationwide, and (iii) variables presenting the “perverse political capital” (e.g., “money politics,” vote buying).

Most of these variables are repeated by the variables which represent instrumental capital—lobbying political and administrative decision makers, electoral leverage, access to the press, and international resources that can be used in national political process (Birner and Wittmer 2000, 20). All of these variables, however, give the impression of an open-ended list. It is not always possible to distinguish which variables belong to which type of political capital. What is, for instance, ‘freedom of press’ or ‘the influence of lobbyism’ (structural capital) without ‘access to press’ or ‘lobbying by’ political and administrative decision makers (instrumental capital)? These observations confirm that individual and public perspectives are two sides of the same coin and the line between them is relative.

The “key dimensions and variables of political capital”, offered by Hickey (2005, 73), elicit similar conclusions. Based on Birner and Wittner (2000: 20, 24), Booth and Richard (1998), and Baumann (2000), these variables seem more comprehensive but, nevertheless, some important variables such as the “political party system” or “electoral leverage” are missing. And, again, the impression of an open-ended list of variables persists. This is due to the fear of transcending the limits of one’s own research tasks and the lack of generally acknowledged limits in political theory.

Finally, it is worth mentioning López's promising division between two interdependent forms of political capital—reputational (based on institutional position) and representative (based on public support). Reputational capital determines the legislator's "standing with voters and other unorganized interests” such as “his political party affiliation, voting record, campaign platform, and name recognition” (López 2002, 211, 214). Representative capital is “the vector of parliamentary rights and legislator attributes that determines productivity in influencing a policy” such as committee assignments, seniority within those committees, logrolling and lobbying contacts, law-making acumen, and political wiles (ibid.).

c. Generating Political Capital

The generation of new political capital is important in order to explain how some politically neutral persons, initiatives, events, and ideas attain political significance and how political responsibility, culture, and ability for political renewal of a society accumulates. It is, however, easier to conceive of the generation of political capital from scratch in theory, rather than in practice, where each political story has a political prehistory. Political activities of individuals and groups from the present and past are linked within political capital. For instance, “people who don't hold political office (lobbyists, for example) can earn political capital through trading with politicians” (Frozen North 2005). This trade, however, is preceded by a long-lasting history of political institutions and the development of lobbying as a mediator between these institutions and the private sector.

When the question is about accumulation of political capital based on already accumulated political capital, this process includes both the generation of new political capital and the distribution of already accumulated political capital, regardless of the awareness or lack of awareness of this process by participants. Even members of US Congress have different ideas about where the political capital of the American president comes from—whether from the margin of electoral victory, the public approval of legislative successes, the risks he takes in office, the solidarity between a president and his political party, and/or “minor things such as courtesy calls to members of Congress” (Vater 2001, 166).

In fact, the views on the different sources of political capital follow from the different approaches to political capital:

(1) Feldmann applies the situational approach to comment on why the White House promotes the image of a president who wants more dialogue and consultation as a way to restore his political capital, as when Bush heads into his “sixth year in office, with his store of *political capital* running low and next fall's midterm elections looming large” (Feldmann 2006).

(2) The institutional approach informs the recommendation of Gruger to include “former antagonists in a consensus-building process” in order to create “additional political capital for the group.” The reason is that the consensus-building process may “look like the best game” and that this will better induce “the former sceptics” and “crucial external actors” to join the group or, at least, to take it seriously (Gruger 1994, 22). By the same token, trading political capital can increase the total political capital for both sides (Frozen North 2005).

(3) Political capital, accumulated through the support of the public, outlines the mainstream growth of political capital. That is why a president elected by a bare majority, like Bush, is well-advised to engage in a give-and-take to build coalitions and to listen to voices outside his inner circle of loyal supporters (*Editorial/Opinion*. 2005). Another suggestion is to regain part of *people's support* by recasting “the debate between left and right” (Neal 2005). Groups “can harness the political resources of the public-at-large to their own” by educating and appealing to the general public (Gruger 1994, 22). Whatever the selected means, the final aim should be to refresh the sense of political representation.

(4) The role of social networks in generating political capital is embedded in the thesis of Booth and Richard (2007, 8) that “political capital may arise from social capital.” They comment on how the social context shapes political capital: “smaller and more intimate communities . . . contribute to higher levels of within-system mobilization and institutional support, while larger cities contribute to protest, and support for confrontation” (*ibid.*, 23, 27). The mechanisms of these dependencies, however, remain an elusive issue and could be explained from different theoretical bases.

(5) Education as a source of political capital should be understood largely as a learning process based on schools and universities, social and political practices, and the political legacy of the past (embodied and objectified state of political capital). Schools and universities generate political capital as institutions which “officially determine and guarantee rank” and provide a means of relevant “cultural transmission” (Bourdieu 1989, 21; 2000, 13, 23). Political legacy as an effective source of capital has two basic aspects—the legacy of one's own actions and the legacy of somebody else's actions. For instance, the political capital of former President Bush

stemmed partly from political like-mindedness between himself and Reagan (Dennis et al., 2006, 347).

(6) López treats reputational and representative capital as equally important but, in fact, reputational capital simply mediates and serves the increase of representative capital: “the legislator-entrepreneur constantly seeks out opportunities to invest reputational capital toward the production of representative capital, which in turn will increase reputational capital again, all in order to provide net transfers and win reelection” (López 2002, 219). Voting closer to constituents’ preferences is a kind of bid for a consolation prize when there are no prospects of increasing representative capital from such voting (Ibid., 212, 225). Such instrumental logic most likely determines much of the legislator’s behavior in practice. The greatest problem is not how to better measure this behavior but how this behavior fits within democratic principles. It remains unclear whether a legislator can be something other than an “entrepreneur” and, if so, how the interdependence between representative and reputational capital could then be described.

Many other authors avoid such conceptual difficulties by putting together different sources of political capital more eclectically. This finds explicit expression in Wikipedia (2010): “A politician gains political capital by virtue of his or her position, and also by pursuing popular policies, achieving success with initiatives, performing favors for other politicians, etc.”

d. Spending Political Capital

Generating and spending political capital are interrelated and relative concepts. In some aspects they differ while in others, they overlap. Many consider the spending of political capital in general terms, as a way to preserve it (Wikipedia 2010; Hold Fast 2009; Frozen North 2005). In dozens of interviews during the 2000 campaign, then President Bush pointed out as his father’s political error, not cashing in his chips after the Gulf War because political capital “must be quickly turned into tangible achievements or else it becomes worthless”² (USA Today 2002).

Preservation of political capital, however, can mean different things, and the last and least important is keeping the capital unchanged. Often a politician accumulates political capital by spending previously accumulated capital, i.e., spending is a type of investment. This leads Suellentrop (2004) to retort to Bush’s intention to spend his political capital: “You don’t spend capital. You invest it.” This criticism itself is not immune to its own critics. Even when you invest capital, you can also spend it. Such are the cases when a politician fails to promote unpopular policies (Wikipedia 2010; Vater 2001, 166; Frozen North 2005) or solve dangerous problems. From the point of view of the people, these complicated and conflicting processes look simple: “When the people get tired of supporting the President and his plans, it is said that he ‘spent’ his Political Capital” (Allexperts 2008). This indigenous attitude hints at how political capital functions in practice.

² This family legacy reveals the deepest psychological ground of Bush’s obsession with the idea of capital.

3. Usage of Political Capital

a. Measuring Political Capital

The practical use of political capital has two aspects: *objective*, regarding the role of political capital in political processes and *subjective*, regarding the comprehension of the role of political capital by practitioners and theoreticians of politics. The contention that there is not "any objective use of a subjective measure like 'political capital' " (Hold Fast 2009) completely confuses causes with consequences. This misleading impression is due to the elusive relational and symbolic nature of political capital which makes it difficult to measure by single one-dimensional measures such as money, number of votes, time in power, and so on.

More complicated is the approach of Casey where different kind of resources can serve as political capital in the field of a political market (Casey 2008, 15). It is not clear, however, how best to define an element prior to, or outside of, its respective market and a market prior to, or outside of, the profile of the elements involved in it. This vicious circle illustrates perfectly the difficulties in measuring political capital. Casey tries to facilitate political capital measurement by dividing this task into the traditional three levels—individual, collective and institutional capital (Casey 2008, 10). This division however, elides the problem of the interdependencies between these levels.

Kennedy's criteria for success include: (i) power and control "vested in community members"; the number of people who have moved "from being an object of planning to being a subject"; (ii) ability of people involved in the planning process to replicate their achievements in other situations" and, (iii) "movement towards realizing values of equity and inclusion" (Kennedy, 1996). These criteria could also be treated as indicators for building political capital (Turner 1999, 21-22). Similar ideas underpin Sørensen and Torfing's suggestion to measure political capital by "the level of endowment, empowerment and the nature of the political identities of the citizens" (Sørensen and Torfing 2003, 625). All these attempts reveal important aspects of political capital of citizens but do not elucidate the political capital of groups, organizations and institutions.

For more than a decade, Booth and Richard (1998, 2007, 2008) have developed a detailed scale of variables for measuring political capital. These variables cover two major areas—political participation and political attitudes towards democratic norms and national institutions (Richard and Booth 2008, 5-6). That is, these variables try to exhaust the manifestations of political capital by encompassing both positive and negative aspects of political behavior and attitudes. This comprehensive approach generates, nevertheless, some weak points. There are no clear criteria as to how the offered variables might exhaust the above-mentioned areas. There is also no sense of different possible mechanisms of accumulation of political capital in democratic and non-democratic settings. It is not clear who or what exactly accumulates political capital—citizens or institutions. For instance, when Cavanaugh (2000, 23) appeals to "health care for all, forgiveness of foreign debts, food for the world, assistance for those who cannot afford a home of their own..." under the title, "Christian Political Capital," there is no indication of who exactly would accumulate this capital—the beneficent and/or benefactors. The answers to all these questions cannot come directly from the accumulation of political capital in practice. This task requires the "filter" of a theoretically sound model of political process.

b. Reducing Poverty and Other Related Problems

(1) State of the problem

The policy of reducing poverty is the only area of currently systematic conceptualization and application of 'political capital.' At the end of the 1990s, Rakodi concludes that "access to political capital is rarely addressed as an integral part of poverty reduction policy" (Rakodi 1999, 334). In 2002, political capital is already recognized as "one potential remedy to the limited use of political analysis in studies of development and poverty" (Chronic Poverty Research Centre 2002) along with "the organisational forms, relationships and processes specifically developed by the poor to increase their capacity to escape from poverty" (McLeod 2003, 4).

Bauman differentiates analytical and practical arguments in favor of including political capital in the sustainable livelihoods (SL) framework. From an analytical point of view, political capital: (i) helps the poor to access their rights as politically defended claims and assets; (ii) allows them to identify the constraints which "place the State in a weak position, with regards to the implementation of new policies and the protection and enforcement of rights"; (iii) makes transparent "political negotiation over rights"; (iv) facilitates understanding of the real impact of structures and processes on sustainable livelihoods; (v) favors "a comparison between policies in different political settlements"; and (vi) contributes to understanding transition costs in changing institutions. From a practical point of view, political capital: (i) does not allow 'politics and power' to be left as exogenous to the SL framework; and (ii) theoretically links the findings from the analysis "into some projects in real-time" (Baumann 2000, 21-23).

Additionally, political capital is used to: (i) analyse "powerlessness at several levels that are important for understanding poverty" (Booth et al. 1998, xxii); (ii) link individuals/groups to power structures "outside the locality" (Baumann 2000, 20); (iii) provide influence for gaining access to entitlements available through policies, institutions and processes, or to deny others access to them (Baumann and Sinha 2001, 3); (iv) convey "demands to government and shapes the attitudinal constraints within which a regime must operate" (Booth and Richard 2007, 27); and (v) provide "psychological strength and confidence to work, which can enable to improve livelihoods" (Timalsina 2007, 85).

(2) Defects of a political capital approach to reducing poverty

Although benevolent, attempts to reduce poverty by using the concept of political capital are questionable:

(i) The large potential and range or reach of political capital as a concept contradicts its reduction to merely a tool/concept for eliminating poverty. This paradox yields split views on from where a solution should come. For Kennedy (1996), a group can "empower itself by increasing its ability to achieve its own interests", i.e. the solution is in the hand of the needy. For Baumann (2000, 20), "if politics is recognized as 'playing a fundamental role' in causing poverty, then it cannot be left out of a framework that has as its objective an understanding of poverty" i.e. the solution should come "from above". Each of these opinions holds a part of the truth but together they do not hold the whole truth because many fundamental factors are not included.

(ii) An extreme predilection for comprehensiveness often results in attempts to classify all of the assets that can improve the situation of the poor. Madell groups these assets into seven types of capital—human, social, political, economic, financial, physical, and natural (Madell 2007, 4). The problem is that some of these assets (pre)determine the effectiveness of others. For instance,

political capital makes many of the other types of assets work and, in this sense, the other assets likewise turn into "political capital".

(iii) The biggest practical question regards whether the problems of the poor can be solved by systematizing the resources/factors that are seen only on an individual level and from an everyday life perspective. In a restricted sense, an individual can really gain some political advantages with economic importance only if she/he mobilizes every segment of her/his personal capabilities, relatives, connections, etc. The overall problems of the poor, however, are not individual and cannot be solved individually.

A networks approach to political capital offers a solution to the problem of poverty within the existing social disparities and, as a result, indicates that positive effects as a whole cannot exceed some limited improvements on an individual level. For the same reason, legal empowerment as a conceptual and operational tool in poverty eradication (Banik 2009) can play only a subsidiary role as a trigger for larger political mechanisms. Attempts to reduce poverty by mobilizing these resources, if honest, may appear to try to reach unattainable goals. The best these attempts can do is to improve some aspect in a single case and to begin again from scratch in the next case. Besides, all these efforts remain more or less beyond public control. As a result, "more voluntaristic approaches . . . dominate discussions of political agency amongst poor people" (Hickey 2009, 146).

The problems of the poor stem from basic parameters of society which determine the lower economic, political, cultural, and/or educational status of the poor. In this context, it is much more effective if the poor lean toward efforts to improve their situation which equalize them with other social groups. For instance, all people are equal as citizens, voters, bearers of human rights, etc. To profit better from such universal "memberships," however, the poor have to act as a group (traditionally led by political parties, movements, trade-unions or other organizations) when appealing for policies to treat everyone fairly in distributing relief funds, in providing access to the services of the state, etc.

(iv) The concept of political capital as an auspicious mechanism for tackling poverty in developing countries relies mainly on the development of interpersonal networks among the poor themselves. From a micro-perspective, these networks have a certain potential, which is to provide a sustainable livelihood by constituting the poor as a group and facilitating their contacts with political and administrative authorities. For instance, political capital helps such groups "to forge sustainable agreements" (Gruger 1994, 4). From a macro-perspective, however, this potential is limited and cannot be 'sustainable.' It is naive to say that some people are rich and others are poor because the former have succeeded earlier in building prospective networks while the latter have not.

Interpersonal networks affect only the final redistribution of the global results of production and distribution of wealth. Not by chance, the social effect of these relations is ambiguous. Political capital's networks easily transform into clientelism. For instance, in Jamaica, political capital "is primarily a patron-client relationship and individuals are helped rather than the communities" (Knight 2006, 3). What is worse, clientelism has often been "the only effective means of giving a democratic voice" to the demands of the poor or other people excluded from equal citizenship (Mushtaq Khan, 1998:16). This creates a context for factional competition which "invariably produces unequal results with the spoils being far greater for those at the top of the factional pyramid than for the mass of clients at the bottom" (ibid.). In sum, clientelism enables propertied classes to legitimate their political dominance (Szeftel 2000, 435).

Maximizing social capital “may not always be beneficial” (Project report 2005,12). It is without theoretical grounding to treat social capital “as an almost unmitigated public good” and corruption as “a completely unmitigated public bad” (Smart and Hsu 2008, 167, 185). Instead, an effective understanding of these phenomena “requires us to remember the continuity between the two” and “demands us to be conscious” when prognosticating the longer-term effects of social capital and corruption (ibid., 186). Informal networks, however, easily transform into political capital, “which leads to the fragmentation and demobilization of informal occupational interests in favour of the machinations of more powerful political forces” (Meagher 2006, 27). Sørensen and Torfing (2003, 631-2) mention that network politics entails both an access and an exclusion problem which can both benefit and threaten democracy.

(3) Political capital of the rich

The idea that mobilization of political capital of the poor is their salutary road misses that this mobilization changes the balance of power in society and provokes a relevant counterreaction of the other groups. Generally, the people “must themselves be able to generate and use sufficient political capital if they are to access and convert other capital assets—especially natural capital—to pursue livelihood strategies” (Baumann and Sinha 2001, 3). This ability predetermines the effectiveness of political capital of lower status groups “as a way to resist their exclusion and to influence the political arena” (Magno 2008, 122-3). Additionally, the effectiveness of political capital depends on traditions in legal and illegal activities, sets of legitimate ways for political participation, admissible levels of network politics, political capital that all groups can mobilize based on their economic resources, etc. There is also differential access to political assets between urban and rural areas as, for instance, in Nepal (Timalsina 2007, 84).

Hickey reasonably qualifies as “rather voluntaristic” the understanding that “all individuals and groups might be able to obtain the same levels of assets and outcomes from a similar range of strategic activities” (Hickey 2009, 148). Schugurensky notices that the unequal distribution of political capital depends upon the context of “broader structures of domination and interlocking oppressions” and cannot ignore the role of class, gender, race and other inequalities (2000, 10). Network power is greater for the following: “the better educated; those in paid employment; those in higher status occupations; those who are active in voluntary associations; those with a spouse or a partner; those with children; those in mid-life; men; and native-born individuals” (Project report 2005, 11). Moreover, upper status groups tend to inherit political capital “through certain types and high levels of education, social networks, economic strength, etc.” (Magno 2008, 122). Finally, the state machine as a whole has regularly been used by incumbent politicians against the political capital of protesting peoples.

The levels of political capital and the powerful networks that can mobilize the rich are among the first factors that bring in question the expected positive effect of the political capital of the poor. To compare the potentials of political capital of the poor/poorer with that of the rich/richer), we have to consider the scale and nature of resources the two groups possess, some basic parameters of the political order, their educational status, etc. Besides, the better-off groups and individuals are stronger in exercising illicit political power which “diminishes the associational activity by the poor” and keeps them “in a relationship of subservience” (Baumann and Sinha 2001, 3-4). Therefore, the lasting salutary road for the poor is to keep to their democratic rights and democratic tools which help to protect them. Respectively, the effective conceptualization and

usage of political capital is, essentially, a (re)conceptualization of democracy and its mechanisms.

(4) Democratic anchorage

The above-mentioned arguments testify to a dormant opposition between academic approaches to understanding political capital and democratic mechanisms. Governance networks: (i) do not ensure “an equal distribution of influence among the network participants”; (ii) do seriously limit transparency in the decision making process due to their “informal and mutable character”; (iii) distribute influence “according to the ability of the individual actors to convince other actors in the governance network that they possess indispensable resources”; (iv) are dominated by “people who have central positions in local organizations” which increases the gap between members and leaders in the organizations; and (v) aggravate “the lack of equality in the public participation patterns.” In sum, “those who already have a considerable amount of political capital increase it even further by virtue of their participation in governance networks” (Sørensen and Torfing 2003, 632-3). Those who are excluded from the networks “are not given the same potential to develop their resources and capacities.” (Ibid., 633)

In this context, Sørensen and Torfing offer to improve the democratic performance of governance networks by enhancing their anchorage “in elected politicians, the membership basis of the participating groups and organizations, a territorially defined citizenry and a democratic grammar of conduct” (Sørensen and Torfing 2005, 196, 201). In the same vein, Hickey recommends “closer links with unions, political parties, and social and popular movements. Movements that link local action with national level lobbying are well positioned to make the links between instrumental and structural political capital” (Hickey 2005, 79).

CONCLUSION

The conflict between the sustainable use of the term “political capital” and its conceptual indeterminacy finds expression in the lack of significant trends towards the understanding of its most important aspects. Since the 1930s, characteristics which qualify the nature of political capital have been occurring more frequently. However, the offered content analysis shows that the understanding of the essence of political capital and its usages take different directions. As a result, political capital is often interpreted in isolation from the processes of its accumulation; certain aspects of political capital can more easily be extracted and opposed to other isolated aspects depending on the practical needs. It serves often as a loose conceptual cover for various research priorities, which tends to relieve the researcher of any “needless” theoretical burden. This explains why ‘political capital’ as an entry is not found in many handbooks or dictionaries of political sciences (Birner and Wittmer 2000, 4). Empirical arguments, however, freed from the ‘burden’ of ‘ideal’ concepts, are not more than rungs of a ladder left up in the air.

An auspicious conceptualization of the term ‘political capital’ cannot succeed if it remains limited by the problems and needs of reducing poverty in developing countries. These efforts not only artificially narrow the scope of political capital but rely themselves on artificial presumptions, such as that (i) public policy is the main tool for improving economic prosperity of a group; (ii) the rich rely only on the official power mechanisms; and that (iii) the poor make up for the missing wealth by building influential (informal) networks.

Public policy can transmogrify economic status of a group only in a totalitarian system where political power is “the primordial principle of differentiation” (Bourdieu 1998, 16). The political capital of the poor cannot compensate for the more influential and more extensive political capital which mobilizes the rich and the well-appointed or positioned. What is worse, such a rivalry in building political networks would only open a Pandora’s box, i.e. of the usage of public and non-public, legal and illegal, common and personal resources in all possible ways. As a result, the rich would build even more and more powerful networks.

Besides, a positive effect can last only so long as the people involved do not include politicians and officials who tend to personalize their duties and functions. The desired political effect depends upon the moral choices of the people involved. The analysis here exposes the danger that political capital can be used for personal gains once political subjects have established full control over its potential/resources. This fact derives inspiration from and supports the widespread idea that politics is a profitable game where chance plays a significant role. Thus, political capital is not perceived as an expected, credited return, but, rather, like an opportunity politicians may use at their discretion and which is often described in gambling terms. This negative effect of political capital is higher when the political subjects of political capital involve less people. An increased number of people limits the possibility of misusing and/or abusing the political capital and strengthens the positive expectations of society.

Ironically, the political capital approach aims to compensate for a democratic deficit by using the same means (personalization of public duties and functions) which usually creates a democratic deficit. The poor commit political suicide if they ignore the official democratic mechanisms. Hence, the attempts to neutralize the negative aspects of political capital networks and to improve the prospects for reducing poverty and similar problems of lower status groups, by anchoring political capital in the larger democratic context, institutions, subjects and goals. Unfortunately, the feasibility of a complete harmony between the networks governance and democratic governance is questionable. Democratic anchoring cannot avoid a fundamental incompatibility between network governance, based on (inter)personal relations and the principles of democracy, including impersonality, neutrality, and impartiality of public duties and functions. Hence, the positive effects of a political capital approach within democracy are limited in scope and of short duration.

However, behind this amorphous picture this research identifies the real germ for a future conceptualization of the term 'political capital' which includes those aspects most related to the symbolic nature of political capital. Not by chance, when the sources of political capital are listed as real actions and factors, this symbolic nature is less apparent. And vice versa, the dominant sources of political capital are various actions with symbolic dimensions, dominated by the identification of its subject with favorable public trends, generally accepted traditions, inspiring historical events, etc. All of these bear a positive charge to the public and, on the other hand, distinguish this subject from the existing negative ideological, cultural or religious traditions. In turn, the political capital of opponents can be "drained" by identifying the opponent with negative social trends, events, etc. The origin of political capital gained through institutional and other types of maneuvers that evoke expectations for positive practical results, or which expand political participation, is also symbolic, as is capital gained through populist moves positively accepted by the public.

Symbolic nature of political capital meets the positive expectations of the general public related to its political involvement, perspectives, etc. The guarantees to the public that political subjects

can give in return for political capital credits include personal engagements in citizens' problems (the institutional position held is not per se such a guarantee) and identification with events, traditions, etc. which unify the community as a whole. Therefore, political capital derives directly or indirectly from the general public. Actually, it represents that very energy of the people given to politicians for their explicit and implicit promises to be their real representatives. In this context, the use of political capital towards the interests of the general public is more than expected; it is mandated.

Historically, democratization has largely opened access to political process and made it possible to speak of 'political capital' of each social group, including the poor. In this sense, democracy not only "needs a population with a high level of political capital" (Sørensen and Torfing 2003, 623) but tends to endow the whole population with such capital. This does not mean that the poor have the same political capital as the rich, but, rather, that democratic process permanently generates political capital which has been distributed and redistributed between social groups. This generative aspect of political capital outlines the parameters of a possible and necessary conceptualization of the term "political capital" which suits the very nature and scope of modern democracy. Such a comprehensive conceptualization of the term 'political capital' presumes and is the final result of the relationship between political representatives and their publics and is generically connected with democratic mechanisms.

This conclusion conforms to the results of content analysis which outline three major fields of the use of political capital: (i) extending the capabilities of community, (ii) strengthening control over community, and (iii) making considerable private gains. These fields are in permanent rotation in political history. The selfish use of political capital in the third field prepares involuntarily the preconditions for accumulation of new political capital by new or renewed political players, i.e., is the necessary precondition for transferring the main actions of political capital again within the first field listed above. Thus, the truth about the nature, the origin and the use of political capital is hidden in the interdependencies between politicians and their publics/constituencies.

Therefore, political capital is not an abstract concept yet "to be contextualized" (Schugurensky 2000, 5). It is a genuine concept that can be applied both specifically and broadly to clarify a diverse range of areas and meanings: (i) the permanent merging into one another between different kinds of political resources, (ii) the uses and abuses of these resources, (iii) the common denominator of democratic practices, and (iv) the role of democratic politics in society. In this manner, as a concept indicating democratic relationships and resources, political capital could deserve its place among the legitimate concepts of democratic theory.

BIBLIOGRAPHY

Abdullah, Yuvaci. 2007. [National Level Determinants of 'Political Capital' in the European Parliament](#). *Conference Papers*. Northeastern Political Science Association, 1.

Agger, Annika and Karl Löfgren. 2008. Democratic Assessment of Collaborative Planning Processes. *Planning Theory*, Vol 7(2): 145–164.

Allexperts. 2008. Question and answer service on the net: <http://en.allexperts.com/q/Current-Events-U-3152/2008/4/political-capital.htm>. Accessed on 1 November, 2010 at 12.04 PM.

Banik, Dan. 2009. Legal Empowerment as a Conceptual and Operational Tool in Poverty Eradication. *Hague Journal on the Rule of Law*, 1: 117–131.

Baumann, Pari and Subir Sinha. 2001. Linking Development with Democratic Processes in India: Political Capital and Sustainable Livelihoods Analysis. *Natural Resource Perspectives*. Number 68, June, 1-4.

Baumann, Pari. 2000. Sustainable Livelihoods and Political Capital: Arguments and Evidence from Decentralisation and Natural Resource Management in India. October. *Working Paper 136*. London: Overseas Development Institute.

Bernosky de Flores, Catherine H. 2010. A Conceptual Framework for the Study of Social Capital in New Destination Immigrant Communities. *Journal of Transcultural Nursing* 21(3), 205-211.

Birner, Regina and Heidi Wittmer. 2010. Converting Social Capital into Political Capital: How do local communities gain political influence? A theoretical approach and empirical evidence from Thailand and Columbia. Paper submitted to the *8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP)*, 1-29.

Blumentritt, Tim, Kathleen Rehbein. 2008. The Political Capital of Foreign Subsidiaries: An Exploratory Model. *Business & Society*. Volume 47 Number 2, June, 242-263.

Booth, David Jeremy Holland, Jesko Hentschel, Peter Lanjouw, Alicia Herbert. 1998. Participation and Combined Methods in African Poverty Assessment: Renewing the Agenda. Report commissioned by the UK Department for International Development for the Working Group on Poverty and Social Policy, Special Program of Assistance for Africa. February.

Booth, John A., and Patricia Bayer Richard. 2007. Social and Political Capital in Latin American Democracies. In *Midwest Political Science Association*. Chicago, IL.

Booth, John A. and Patricia Bayer Richard. 1998. Civil Society, Political Capital, and Democratization in Central America. *The Journal of Politics*. Vol. 60, No. 3 (August), 780-800.

Bourdieu, Pierre. 1998. *Practical Reason: on the Theory of Action*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Bourdieu, Pierre. 1997. The Forms of Capital. In [A. H. Halsey](#), [Hugh Lauder](#), [Phillip Brown](#), [Amy Stuart](#) (eds.) *Education: Culture, Economy, and Society*. Oxford, New York: Oxford University Press, 46-58.

Bourdieu, Pierre. 1991. Political Representation: Elements for a Theory of the Political Field. In *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press, 171-202.

Bourdieu, Pierre. 1989. Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory*, Vol. 7, No. 1 (Spring, 1989), 14-25.

Casey, Kimberly L. 2008. Defining Political Capital: A Reconsideration of Bourdieu's Interconvertibility Theory. *Critique: a Worldwide Student Journal of Politics*. Available at: <http://lilt.ilstu.edu/critique/archives-%20coding/spring%202008.htm>.

Chronic Poverty Research Centre. 2002. Political Capital. Manchester: Available at: <http://www.chronicpoverty.org/page/toolbox-political-capital>. Last visited on 3 November, 2010, 19.36 h.

Dennis, Michael R. Karen Ridder, and Adrienne D. Kunkel. 2006. Grief, Glory, and Political Capital in the Capitol: Presidents Eulogizing Presidents. *Death Studies*. 30, 325-49.

Devas, Nick. 2002. Urban Livelihoods – Issues for Urban Governance and Management. In Rakodi C., Lloyd-Jones T. (eds.). *Urban Livelihoods: A People-Centred Approach to Reducing Poverty*. London; Sterling, VA: Earthscan Publications.

Editorial/Opinion. 2005. A year of setbacks costs Bush his political capital. USA Today. November 04.

Feldmann, Linda. 2006. **To Shore Up Political Capital, Bush Reaches Out to Democrats**, *Christian Science Monitor*. Vol. 98, Issue 35.

Florio, David H. 1982. Education's New Political Capital. *Educational Researcher*, Vol. 11, No. 10 (December), 19-20.

Frozen North. 2005. Political Capital: <http://www.frozenorth.org/C492329050/E1041295304/index.html>. Accessed on 1 November, 2010 at 00.52 AM.

Gruger, Kudith. 1994. Coordinating Growth Management through Consensus-Building: Incentives and the Generation of Social, Intellectual, and Political Capital. *Working Paper 617*. University of California at Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.

Hanifan L. J. 1916. New Possibilities in Education. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 67, (Sep., 1916), 130-8.

Healey et al.. 1999. Institutionslist Analysis, Communicative Planning and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19 (2), 111-21.

Hegel, G. W. F. 2002. *Science of Logic*. London: Routledge. pp. 74-5.

Hickey, Sam. 2009. The return of politics in development studies (II): capturing the political? *Progress in Development Studies*, 9, 2, 141-52.

Hickey, Sam. 2005. Political Capital, Poverty and Livelihoods in Africa: The Politics of Influencing Policy. In Nelson, N. and S. Jones (eds.) **Practitioners and Poverty Alleviation: Influencing Urban Poverty Policy**. London: IT Publications, 71-84.

Hold Fast (a blog by Matt Browner Hamlin).2009. On Political Capital: <http://holdfastblog.com/2009/02/09/on-political-capital/>. Accessed on 1 November, 2010 at 01.14 AM.

Kavanaugh, John F. 2000. Christian Political Capital: 'When you have a party, invite the poor'. *America*. 26 August, 23.

Kennedy, Marie.1996. Transformative Community Planning: Empowerment through Community Development. Paper prepared for the 1996 Planners Network Conference, "Renewing Hope, Restoring Vision: Progressive Planning in Our Communities." Available at: <http://www.plannersnetwork.org/publications/combased.htm>

Knight, Pauline. 2006. Increasing Social and Political Capital: In Low-Income Communities. National Housing Trust 30th Anniversary Conference, Kingston, Jamaica.

Lee, Sam Youl, M. Jae Moon, and Sung Deuk Hahm. 2010. Dual Faces of Ministerial Leadership in South Korea: Does Political Responsiveness or Administrative Responsibility Enhance Perceived Ministerial Performance? *Administration & Society*. 42(1S), 77S–101S.

Light, Paul C. 1983. *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Carter*. Baltimor, Mariland: Johns Hopkins University Press.

Liu, Zhiqiang. 2003. Impact and Determinants of Investment in Human and Political Capital in China. *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 51, No. 4 (Jul.), pp. 823-849.

López, E. J. 2002. The Legislator as Political Entrepreneur: Investment in Political Capital. *The Review of Austrian Economics*, 15:2/3, 211–28.

Macaulay, T. B. 2008. *The History of England from the Accession of James II*. Vol. V. Bibliobazaar, LLC. P.

Madell C. 2007. *Achieving Sustainable Livelihoods in Townships through Economic and Spatial Investment*. RSA National Treasury: Training for Township Renewal Initiative. Mowbray: MCA. October.

Magno, Cathryn. 2008. Refuge from crisis: Refugee women build political capital. *Globalisation, Societies and Education*. Vol. 6, No. 2, June, 119–30.

Mahon, J. and R. McGowan. 1996. Industry as a Player in the Political and Social Arena: Defining the Competitive Environment. Quorum, Westport, CT.

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

McGinn, Noel & Susan Street. 1984. Has Mexican Education Generated Human or Political Capital? *Comparative Education*. Volume 20, No. 3, 323-38.

McLeod, Ruth. 2003. Guidelines for the Revision of Regulations for Urban Upgrading: Insights from the Federation Process. Pate prepared for the Regulatory Guidelines for Urban Upgrading Project Workshop, 22nd/23rd September.

Meagher, Kate. 2006. Social Capital, Social Liabilities, and Political Capital: Social Networks and Informal Manufacturing in Nigeria. *African Affairs*. Volume 105, Number 421, 553-82.

Nation. 1875. [Political "Capital"](#). Vol. 21 Issue 536, 224-5.

Neal, T. M. 2005. Political Capital Running on Low. *Washingtonpost.com*. October 7:
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/06/AR2005100600571.html>

New York Times. 1918. Germans Courting Favor of Holland: Striving to Make Political Capital Out of Our Seizure of Dutch Ships. April 20.

New York Times. 1902. „Political capital”. July 15.

Piazza-Georgi, Barbara. 2002. The Role of Human and Social Capital in Growth: Extending Our Understanding. *Cambridge Journal of Economics*, 26, 461-79.

Project report. 2005. *Social Capital as a Public Policy Tool*. Canada: Policy Research Initiative. September.

Rakodi, Carole. 1999. A Capital Assets Framework for Analysing Household Livelihood Strategies: Implications for Policy. *Development Policy Review* Vol. 17, 315-42.

Raymo, James M. and Yu Xie. 2000. Income of the Urban Elderly in Postreform China: Political Capital, Human Capital, and the State. *Social Science Research* 29, 1-24.

Richard, Patricia Bayer and John A. Booth. 2008. Violence and Democratic Political Capital in Latin America and the Caribbean. Prepared for presentation at the *International Studies Association meeting*, San Francisco, March 29.

Safire, William. 2008. *Safire's Political Dictionary*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited: Part I, The Contemporary Debate*. Chatham, NJ: Chatham House.

Schugurensky, Daniel. 2000. Citizenship Learning and Democratic Engagement: Political Capital Revisited. Paper presented at the *41st Annual Adult Education Research Conference*. Vancouver: AERC, June 2-4.

Shaffer, Brian and Amy J. Hillman. 2000. The Development of Business-Government Strategies by Diversified Firms. *Strategic Management Journal*, Vol. 21, No. 2 (February), 175-90.

Smart, Alan and Carolyn L. Hsu. 2008. Corruption of Social Capital? Tact and the Performance of *Guanxi* in Market Socialist China. In: Monique Nuijten and Gerhard Anders (eds.). *Corruption and the Secret of Law: a Legal Anthropological Perspective*. Farnham: Ashgate.

Smart, Alan. 2008. Social Capital. *Anthropologica*. Jul 1.
at: http://findarticles.com/p/articles/mi_7457/is_200807/ai_n32304813/

Schier, Steven E. 2009. *Panorama of a Presidency: How George W. Bush Acquired and Spent His Political Capital*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Sørensen, E. and Torfing, J. 2005. The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), 195-218.

Sørensen, Eva and Jacob Torfing. 2002. Network Politics, Political Capital, and Democracy. *International Journal of Public Administration*. Vol. 26, No. 6, 609–34.

Suellentrop C. 2004. America's New Political Capital: President Bush Infects Washington With His Favorite Buzzword. *Slate*. Posted on 30 November at: <http://www.slate.com/id/2110256/>.

Szeftel, M. 2000: Clientelism, Corruption and Catastrophe. *Review of African Political Economy* 27(85), 427–41.

Szücs, Stefan and Lars Strömberg. 2006. Political Capital and How It Grows. In: Stefan Szücs, Lars Strömberg (eds.). *Local Elites, Political Capital and Democratic Development: Governing Leaders in Seven European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Timalsina, K. P. 2007. *Rural Urban Migration and Livelihood in the Informal Sector: A Study of Street Vendors of Kathmandu Metropolitan City, Nepal*. Master of Philosophy Thesis in Development Studies. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology;

Thoday, Katharine. 2005. Political Capacity and Its Effects on Natural Resource Management. Natural Resources Systems Programme: Annex J of the Final Technical Report of project. School of Agricultural and Forest Sciences, University of Wales.

Turner, Robyne S. 1999. Entrepreneurial Neighborhood Initiatives: Political Capital in Community Development. *Economic Development Quarterly*. 13; 15.

Urban dictionary. 2006. <http://www.urbandictionary.com/define.php?term=political%20capital>. Accessed on 1 November, 2010 at 11.56 A.M.

USA Today. 2002. ***Bush's Tax Cut Could End up Hurting His Political Capital***. 21 August.

Vather, D. 2001. Political Capital Is Bush's Most Precious Commodity on Hill. *CQ Weekly*. J 20.

Vincent, Joan. 1990. *Anthropology and Politics: Visions, Traditions, and Trends*. Tucson: University of Arizona Press.

Wikipedia. 2010. Political capital: http://en.wikipedia.org/wiki/Political_capital. Accessed on 30 October, 2010, at 19.42.

АЛТЕРНАТИВА ЗА УСТОЙЧИВОТО РАЗВИТИЕ

Нено Димов

Резюме

Една от най-важните особености на нашето съвремие е изострянето и сложното преплитане на глобалните проблеми, които имат многообразни социално-икономически, демографски, и екологични измерения, но засягат най-вече отношенията между природата и обществото. Тази особеност предизвиква появата на концепцията за устойчиво развитие.

Основополагащите идеи на тази концепция звучат много привлекателно, но съвсем не са толкова ясни и непротиворечиви, колкото изглежда на пръв поглед. Един от основните недостатъци на наложилото се разбиране за „политиката за устойчиво развитие” е, че в нея се влага рестриктивен дух, тя имплицитно се свързва с все по-голямо ограничаване на свободата на индивида.

Идеята за устойчивото развитие крие в себе си една потенциална заплаха – да се изроди или да бъде използвана за целите на популистки идеологии, да прокламира своеобразна „екологична диктатура”. Не бива да се забравя, че поне част от проблемите, върху които акцентира концепцията за устойчивото развитие, са свързани не само с околната среда, а и със социалните отношения, с властовите зависимости, предполагащи някакво отнемане на свобода.

Възможната алтернатива не означава, че не може да съществува или че не трябва да се развива и подкрепя екологично съзнание, екологична чувствителност и внимание към околната среда. Алтернативата е да няма налагане „отгоре”, чрез забрани или ограничения на всевъзможни правила и да не се осакатяват пазарните механизми. Необходима е обществена система, която да е способна с демократични механизми да гарантира свободата на човека и чрез главните си икономически механизми (частната собственост, пазарната икономика и пазарните цени) да гарантира икономическа рационалност – единствения път към просперитета и богатството.

AN ALTERNATIVE FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Dr. Neno Dimov

Abstract

An important starting point in any discussion of sustainable development is to clarify the basic assumptions each brings to the table. While the views on sustainable development cover a broad spectrum, the contrast of the conventional wisdom and the emergent alternative wisdom on this subject is expanding. While most agree that sustainable development is about achieving the sustained economic growth needed to meet human needs, improve living standards, and provide the financial resources that make environmental protection possible, in fact little of the growth of the past twenty years has improved the quality of human life. Most of the benefit has been offset by the costs of resource depletion, social stress, and environmental health and other problems caused by growth. The idea in this article is that sustainable development is about creating: a) sustainable economies that equitably meet human needs without extracting resource inputs or expelling wastes in excess of the environment's regenerative capacity, and b) sustainable human institutions that assure both security and opportunity for social, intellectual, and spiritual growth.

Given the current trend toward declining rates of population growth, any apparent limits to growth will be eliminated by continuing technological advance and the operation of market mechanisms. Responding to ill advised calls to end growth is not necessary and would be a tragic error condemning billions of people to perpetual poverty. The market is an essential institution in any workable economic allocation system. However, government must intervene to set a framework that assures full costs are internalized, competition is maintained, benefits are justly distributed, and necessary public goods are provided. A vigilant and vigorous civil society is required to assure the accountability of both government and market to the public interest and to provide leadership in advancing social innovation processes.

Една от най-важните особености на нашето съвремие е изострянето и сложното преплитане на глобалните проблеми, които имат многообразни социално-икономически, демографски, и екологични измерения, но засягат най-вече отношенията между природата и обществото. Става очевидно, че не можем да си позволим да използваме енергията, горските, земните, растителните и животинските ресурси, да регулираме нарастването на градовете и да произвеждаме промишлена продукция така, както сме го правили преди. Задълбочаването на глобалните проблеми, както и една или друга насока на усилията за решаването им води до значителни промени в количествените и качествените характеристики на целия комплекс от планетарни, регионални и локални социално-икономически параметри на общественото развитие. Поради това са необходими не само обединените усилия на всички държави, но и промяна в нагласите и моделите на поведение на правителствата, бизнеса, групите и индивидите, комбинирана с развитие на науката и нов начин на приложение на технологиите. Необходима е и обща методологическа основа, чрез която да се балансират приоритетите в развитието на съвременната цивилизация. Тази необходимост предизвиква появата на концепцията за устойчиво развитие.

Устойчивото развитие е сравнително нова концепция, формирала се през 80-те и утвърдила се през 90-те години на миналия век. Корените ѝ са в края на 60-те и началото на 70-те години, когато започват да се мисли за границите, които природната среда поставя на човешката дейност, макар че нейни аналози могат да се открият и в по-далечното минало на преиндустриалната епоха. Някои индиански племена например са преценявали всяко свое по-важно решение и действие от гледна точка на въздействието му върху седем следващи поколения. Това, което я превръща в действително нова концепция, е нейното глобално значение, съчетаването на различни цели, принципи и механизми за реализация по един цялостен начин.

1. Същност и основни характеристики на устойчивото развитие

Най-популярната дефиниция на устойчивото развитие е формулирана в доклада на Световната комисия по околна среда и развитие „Нашето общо бъдеще“ (известен като доклад „Брунтланд“): устойчиво е развитието, „което удовлетворява нуждите на настоящето, без да подлага на риск способността на бъдещите поколения да задоволяват своите нужди“.¹ Централната идея тук е съобразяването на задоволяването на човешките потребности с ограничеността на ресурсите, както и равнопоставеността между сегашното и бъдещите поколения.

Тъй като тази дефиниция е твърде обща, появяват се и редица други определения, насочени към конкретизиране на понятието в различни аспекти. Те до голяма степен отразяват и еволюцията на самата концепция, а именно: „процес на промяна, в който експлоатацията на ресурсите, насоките на инвестициите, ориентацията на технологичното развитие и институционалната промяна са във взаимна хармония и подобряват както сегашния, така и бъдещия потенциал за задоволяване на човешките потребности и желания“.² Популярно е определението „устойчиво е това развитие, което гарантира постоянен растеж на качеството на живота и усъвършенстване на личността“.³

¹ Нашето общо бъдеще. Доклад на Международната комисия по опазване на околната среда и развитие. С., 1989, с. 25.

² Elliott, J. (1999). An Introduction to Sustainable Development. London: Routledge, p. 17

³ Taylor, L. (1996). Reconciling Economic reform and Sustainable Human Development. New York: United Nations Development Program (UNEP), Office of Development Studies, Discussion Papers series, p. 12

Същностните характеристики на устойчивото развитие, които се съдържат в явен или неявен вид в неговите дефиниции и принципи, могат да бъдат обобщени така:

Първо. Цялостен, комплексен поглед към проблемите и всеобхватност; разумно използване на ресурсите и средата, постигане на баланс между естествената и изкуствената среда за осигуряване на възможностите за развитие на човечеството и индивидите.

Второ. Отговорност пред бъдещето, дългосрочно ориентиран стратегически подход към развитието.

Трето. Постигане на баланс между икономическите, социалните и екологичните измерения, равнопоставеност на целите в трите области и интегриране на съответните политики.

Четвърто. Постигане на ресурсосъхраняващ управляван растеж; равновесие между използване и опазване при възобновимите ресурси, минимално използване на невъзобновимите ресурси, съобразяване с асимилационната способност на средата за поемане на отпадъци и емисии.

Пето. Равенство и справедливост при достъпа до генериращите благополучие ресурси и при разпределението на ползите и разходите, в т.ч. и чрез отчитане на външните ефекти.

Шесто. Обединяване на усилията, партньорство, споделена отговорност между различни институции и групи и на различни равнища (от местно до глобално), широко участие на всички заинтересовани както при определянето на принципите на политиката и необходимите действия, така и при тяхното реализиране.

Седмо. Необходимост от цялостна промяна на обществото, на установените модели на поведение, стопанска дейност, потребление и управление.

Тези основополагащи идеи звучат много привлекателно, но съвсем не са толкова ясни и непротиворечиви, колкото изглежда на пръв поглед. Например, изискването за „цялостен, комплексен поглед“ към проблемите на взаимоотношението между общество и природа се натъква на сериозни възражения, почерпени от историята на човешкото познание: всеки намерен отговор на даден въпрос е в основата на поредица следващи въпроси, т.е. хоризонтът на „всеобхватността“ непрекъснато се измества някъде напред.

Освен това, идеята за „отговорност пред бъдещето“ предполага нашата способност да имаме точно познание за това бъдеще. Въпреки целия напредък на различните области на прогностиката, ние не сме в състояние да създадем такова познание. Единственото, което днес можем, е да предполагаме - с различна степен на вероятност - как ще изглежда бъдещето. Нещо повече, съществуват безкрайно много фактори, които влияят на бъдещето - една част от тях ние въобще не познаваме, на други не можем да влияем. Това означава, че и отговорността е само предполагаема, което от своя страна може да породи парадокса, че предполагаемото днес „добро за бъдещето“, утре може да се окаже несъществуващо или дори вредно.

По-нататък, предложенията да се установи баланс или да се осигури „ресурсосъхраняващ управляван растеж“ често ни отвеждат в задънената улица на администрирането, на упованието на задължителни инструменти, на принудата. Този подход има редица странични ефекти и като цяло е неефективен. Алтернативата е да се търси вариант на пазарно регулиране по принципа на търсенето и предлагането, но както ще видим по-нататък, това е сложна задача.

Призивът за „равенство и справедливост при достъпа до генериращите благополучие ресурси“ е благороден, но, както е известно, тези основополагащи ценности се намират в сложни взаимоотношения. Равенството и справедливостта не се намират в идеална хармония, а понякога влизат в пряко противоречие. Освен това, възниква въпросът кой дефинира конкретните параметри на равенството и справедливостта.

Ключовият принцип за партньорство и „споделена отговорност“ между различни институции и групи и на различни равнища (от местно до глобално) е може би едно от най-уязвимите места на популярните версии на концепцията за устойчивото развитие. Проблемът е в това, че тази формулировка много често на практика води до липса на отговорност. Няма как да избегнем обстоятелството, че „истинската“ отговорност е винаги индивидуална или поне достатъчно конкретизирана.

Накрая, трудно може да се оспори главната цел на устойчивото развитие – качественото задоволяването на човешки потребности и стремежи. В същото време, не можем да се абстрахираме от трудностите, свързани с идентифицирането на тези потребности и стремежи. Тук възникват множество въпроси, като: „Кой ще се ангажира с конкретното идентифициране на потребностите и интересите?“, „Кой ще се нагърби със задоволяването им?“, „Кои потребности ще са приоритетни и кой ще решава това?“, „Кои интереси ще са приемливи и кои не?“ и още много, много подобни. Добра, макар и хумористична илюстрация на проблема ни дават гледните точки на дон Кихот и Санчо Панса от популярната реклама – докато свободата е всичко за първия, то „саламът“ я измества изцяло за втория.

Един от основните недостатъци на наложилото се разбиране за „политиката за устойчиво развитие“ е, че в нея се влага рестриктивен дух, тя имплицитно се свързва с все по-голямо ограничаване на свободата на индивида. Това – в определен смисъл - е изгодно за властимащите – при ограничена свобода се управлява по-лесно, поне в краткосрочен план. За съжаление, подобен подход е приемлив и за много по-широк кръг хора – тези, които не искат да носят отговорност за живота си и за собственото си щастие.

2. Настъплението на агресивния енвайронментализъм

Днес за околната среда и нейното опазване се води емоционална, на моменти ирационална и до известна степен некоректна (и от политическа и от научна гледна точка) дискусия. В основата ѝ е „глобалното затопляне“, но по същество споровете обхващат целия спектър от теми, включени в идеята за устойчивото развитие. Често обаче се прикрива друго противоречие - съвременният конфликт за свободата на човека. В края на ХХ и началото на ХХІ век вече не социализмът е най-голямата заплаха за свободата, демокрацията, пазарната икономика и просперитета. Част от заплахите идват от политизирането на темата за опазване на околната среда (вероятно добронамерено в началото, както във всички подобни утопични идеологии). Днешният енвайронментализъм (който има твърде далечни връзки с природата, е една от реалните алтернативи на възгледите, отстояващи свободата на човека. Корените на това явление могат да бъдат открити назад в историята. Още Русо твърди, че човек в естественото си състояние е добър по душа, но цивилизацията е довела до неговото нравствено падение. В съвременен вариант това е изречено от Морис Стронг, зам.-генерален секретар на ООН, чиято знаменателна фраза гласи: „Няма ли поне малка надежда индустриалната цивилизация да рухне? Не е ли наш дълг да направим това?“⁴

Енвайронменталистите претендират за научност на твърденията си, но на практика отказват да виждат света, природата и човека, такива каквито са. Отхвърлят естественото еволюционно развитие и абсолютизират днешното моментно състояние на природата и света, като го превръщат в „абсолютна“ норма и приемат всяка промяна като реална (и дори фатална) заплаха. Цялата история на нашата планета (а и не само на нашата) е непрекъснат процес на промени. Формата и състоянието на сушата, водите, флората и

⁴ <http://www.mauricestrong.net/20080619125/articles/articles/climate.html>

фауната, развитието на атмосферата и пр. не са постоянни, а динамични и това не може да бъде променено единствено по силата на човешкото желание. Влияние за промяната оказват вътрешни и външни (като Слънцето) фактори. Човекът несъмнено е един от значимите вътрешни фактори (макар и само за последните няколко хиляди години). За енвайронменталистите обаче, той – човекът – придобива статута на външен, т.е. „извънземен” фактор. Ако пренесем в минало време критериите, по които те съдят днес, ще се окаже, че човекът е виновен за една перманентна екологична катастрофа – промяната на флората и фауната към култивирани земеделски култури, промяна на климата чрез изкуственото напояване или изсичане на горите и разширяване на пустините и пр. Всъщност покритата с гори Европа е придобила днешния си ландшафен вид не през последните 100 години, а за повече от 2 хилядолетия. Замяната на дивата природа с цивилизована среда, която според критериите на енвайронменталистите трябва да е глобална и непоправима екологична катастрофа, по същество представлява доста приемлива алтернатива. Прониквайки дълбоко в същността на мислене на енвайронменталистите ще открием, че това по същество е антихуманна теория, според която основна причина за съществуването на световните проблеми е самото разпространение на *homo sapiens*. Именно поради това те поставят човека като външен фактор. „Има човек — има проблем, няма човек — няма проблем”, приписваната на Сталин фраза, днес звучи още по-зловещо – има хора – има проблем, няма хора – няма проблем. Спасяването на човечеството – основния енвайронменталистки лозунг – по тази максима ще се постигне с ... премахването му от лицето на Земята.

Парадокс е, например, че споровете, които предизвикват част от природозащитниците, не са в защита на първичната природа, а на един исторически продукт на човешката дейност. Пренебрегва се и факта, че с дейността си човек е променил характера на природата, като с това е създал неблагоприятни условия за едни растителни и животински видове, но в замяна на това е благоприятствал появата и развитието на други. И още, че самата природа непрекъснато еволюира, като в този процес създава условия, неблагоприятни за едни видове и благоприятни за други и това е било така винаги (далеч преди появата на човека). Истината е, че не съществува някакво предварително зададено състояние на света, което да е най-добро, оптимално или съвършено и към което трябва да се стремим или да запазим на всяка цена.

Още една характерна черта на енвайронменталистката позиция е абстрахирането от фактите и „забравянето” на несбъднатите катастрофични прогнози. Проф. Ерлих, виден техен представител, казва през 1970 г., че „ако играех хазарт, бих заложил на това, че през 2000 г. Англия вече няма да съществува”. Пак по това време той предрича, че още през 70-те години на XX век ще настъпи глад в световен мащаб и ще умрат милиони хора. Днес провалът на твърденията му е очевиден, но проф. Ерлих продължава да захранва енвайронменталистите със зловещи перспективи пред човечеството.

Идеята на енвайронменталистите, както и някои предхождащи я идеологии, е утопична и неосъществима. Опитът за налагането ѝ не се различава съществено от другите утопични идеи – с ограничаване на свободата и даване на властта на избран, знаещ и можещ елит, който да се грижи за добруването на преобладаващото мнозинство. В интернет пространството широко се разпространи клип озаглавен „12 годишно момиче накара цял свят да замълчи за 6 мин.”. В него дете от Ванкувър прави забележително изказване пред конференция на ООН по околна среда и развитие, което буди размисли. За него ще намерите мнения от „Нищо не се е променило - хората се манипулират все така лесно, както преди 50 години, а и от избраната музика за фон настръхнах - не желая да ми промиват мозъка толкова елементарно” и „Аз бих се замислила първо дали е истина или вече така е прието да се приема” до „Без значение дали е промиване или не, това, което каза това момиче все пак е истина и си заслужава да се замислим” и „Не знам за вас, но

мен тръпки ме побиха от това което каза това дете ... само на 12 години, а толкова много истини да каже...уникално е". Това е нормалната поляризация по един наболял проблем. Такива послания могат да се видят често. Остава открит въпросът, защо рядко се дава думата на привържениците на противоположната теза, защитаващи възгледите за свободата например. Възможни са два варианта – или тази тема няма защитници и вече никой не се интересува от нея, или е наложено манипулативно вето. И интуитивният, и логичният отговор са на страната на второто предположение. Речта на това дете, която сама по себе си е забележителна, включително с претенцията да говори от името на цяло поколение, е „обработена” в клип с подобаваща музика и кадри, които имат еднопосочна цел. На хората живели при фашизма и комунизма това е добре познат метод на манипулация. За разлика от комунизма, който обещавахе светло бъдеще, пред олтара на което всякакви жертви бяха оправдани, еволюиралата днес разновидност използва заплахата – създава чувство за несигурност, предчувствие за внезапна, неочаквана и голяма катастрофа. В такава атмосфера трябва да се действа незабавно, пренебрегвайки „тронавите” демократични процедури, обществената осведоменост и дебат, без оглед на алтернативни варианти, разходи.

Историята на енвайронментализна започва с качеството на водите в реките и езерата, и със смога в промишлените райони. Продължи с изчерпването на ресурсите, пренаселването, пестицидите и химикалите, киселите дъждове, озоновата дупка, парниковия ефект. Когато хората стигаха до решаването на някои от тези проблеми по естествен начин, те бяха услужливо забравяни от проповедниците им. Това е основен способ на популизма, който е често използван инструмент от енвайронменталистите. Характерна черта на популизма е отказът да се взимат под внимание алтернативите и да се отхвърля факта, че всяко „нещо” коства „нещо”.⁵ Това е червена нишка, която може да се проследи във всяка декларация, искане или действие на „зелените” като цяло и особено на енвайронменталистите в частност.

Идеята за устойчивото развитие крие в себе си една потенциална заплахата – да се изроди или да бъде използвана за целите на популистки идеологии, да прокламира своеобразна „екологична диктатура”.⁶ В този смисъл, не бива да се забравя, че поне част от проблемите, върху които акцентира концепцията за устойчивото развитие, са свързани не само с околната среда, а и със социалните отношения, с властовите зависимости, предполагащи някакво отнемане на свобода.

3. Ресурсите и тяхното „разумно” използване

В идеите за устойчивото развитие централно място заема тезата, че ресурсите или вече са изчерпани, или това ще се случи в най-скоро време, както и че те нямат и не могат да имат алтернативи. Така се мотивира нарастващото желание за регулирането на тяхното използване. Инструмент в тази посока е въвеждането на екологични налози (данъци, такси и пр.), чиято цел е повишаване на цената на даден ресурс и от там намаляване на употребата му.

Професорът по бизнес администрация Джулиан Саймън дефинира принципната разлика на намиращите се в околната среда „потенциални” и „икономически” ресурси. Първите сами по себе си нямат отношение към реалната икономика (какво значение са имали въглищата за кроманьонеца, или нефта за египтяните?), а вторите, благодарение на

⁵ Tupy, M. (2006) The rise of populist parties in central Europe: Big Government, Corruption, and the Threat to Liberalism. Development Policy Analysis no. 1

⁶ Biehl, J. (1995) 'Ecology' and the Modernization of Fascism in the German Ultra-right

съществуващите технологии и цени, могат да бъдат използвани, и следователно изчерпвани. Към това може да се добавят и разсъжденията на д-р Петер Арансон, който задава въпроса кога морските вълни ще са икономическа категория и дава отговора – когато бъдат открити технологии, позволяващи тяхното използване. Основният извод, който той прави е, че запасите от природни ресурси нарастват едновременно с нашия обем от знания.

Така условието един „потенциален“ ресурс да стане „икономически“, е човекът с неговата изобретателност и усилия. И затова ограничаващ бъдещето на човечеството може да бъде единствено и само „човешкият ресурс“ и уникалната му способност да превръща потенциалното в действително. Единствено условие този човешки ресурс да се разгърне е свободата.

Ресурсите не съществуват сами по себе си. Те винаги са функция на цената и технологията. Намалването на цените на ресурсите за последните два века (и като изчислена от инфлация доларова цена, но по-важно и като усилие на обикновения човек да купи едно и също количество от тях) доказва, че те не са по-дефицитни с течение на времето. „Каменната епоха не е отминала поради недостиг на камъни, желязната епоха – поради липса на желязо, а бронзовата – поради липсата на бронз”,⁷ а само и единствено поради това, че човекът е открил нещо ново и по-добро. Ресурсите се създават от хората. Те не се намират в природата и основата на съществуването им е човешкото познание и неговия напредък. А пред него – познанието – няма никакви естествени прегради.

Друг съществен елемент при управлението на ресурсите е цената. Всеки ресурс има своя цена (докато някоя политическа система не се опита да отрече ценовата система). Благодарение на цената възниква предлагане (цената е мотива на хората да предлагат ресурс), както и търсене. При ниски цени търсенето е голямо, а предлагането малко. При високи цени е обратното. Именно това е естествения коректив обуславящ излишък или недостиг на стоки, включително и на ресурс. Когато недостига на даден ресурс нараства (т.е. изчерпва се) цената започва да расте и ще достигне нива, при които търсенето ще стане нула. Точно за това пазарната цена е ключова предпоставка за недеформирано и здраво развитие на човечеството.

През 1996 г. Джулиан Саймън прави две предсказания за следващия век: първо, „състоянието на човечеството ще се подобри в почти всеки материален аспект”, било то продължителност на живота, цени на суровините или брой на телефоните в Китай; и второ „хората ще продължат да се оплакват за това, че всичко става все по-зле”.⁸ „Аз твърдя, че възможностите в света са достатъчно големи дори при сегашното ни познание – дори без да отчитам допълнителното познание, което човешкото въображение и предприемчивост неизменно ще развие – ние и нашите потомци можем да манипулираме елементите така, че да имаме всички суровини, които желаем на сравнително по-ниски цени. На кратко, нашата корнукопия е човешкият ум и сърце, а не природната среда на Дядо Коледа. Така е било през цялата ни история, най-вероятно ще е така и за напред”.⁹

4. Отговорността пред бъдещето

В основата на това, което се нарича „отговорност пред бъдещите поколения”, е допускането на възможността да оценяваме бъдещите събития (вкл. екологичните промени). Всяка подобна оценъчна система е твърде ненадеждна, защото е основана на множество предположения, сами по себе си с трудно предсказуема вероятност. Но

⁷ Goklany, I. (2001) The Precautionary Principle: A Critical Appraisal. Cato Institute, Washington, DC

⁸ Simon, J. (1996). The State of Humanity

⁹ Simon, J. (1996) The Ultimate Resource

причината за сложността и неточността на оценъчните ни системи не е толкова лабилността им, колкото изменящия се контекст. Дори да допуснем, че оценъчната ни система „работи“, то това ще е факт само при неизменност на средата, в която я използваме. Това означава да се допусне, че при сравняването на условията на живот на поколенията средата няма да се променя. Подобно предположение може да се направи, но вероятността да се осъществи е твърде малка. Оценката за бъдещето, която можем да направим днес, е основана на две предположения – че ще има точно определен вид промяна (затопяне примерно) след даден период от време, и че средата тогава няма да се е променила спрямо средата днес. Условията за верността на оценката са и двете предположения да се сбъднат. Вероятността за едното е неустановима, а за другото е пренебрежимо малка – т.е. адекватността на оценката най-малко трябва да се постави под голямо съмнение.

Социалните науки не разполагат и с друг, необходим в случая, инструмент – директното измерване и сравняване на предпочитанията на отделните поколения. Още през 1945 г. Ф. Фон Хайек показва, че не е възможно да се направи съпоставка на ползата между отделните субекти (индивиди или поколения) и че съществена информация може да се получи само на базата на разменната стойност на едно или друго благо.¹⁰ А стойността се формира само и единствено на пазара, в процеса на реална размяна на стоки и услуги. Цената от своя страна не може да бъде „научно“ изчислена, още по-малко предвидена. (Опитите в формирането на непазарни стойности рано или късно винаги са се проваляли).

Отговорността пред бъдещите поколения, по начина, по който се предлага от енвайронменталистите, се основава на оценъчна система, стъпила на предположения с малка или дори незначителна вероятност. Няма методология, която да покаже достоверно очакваните екологични промени, да не говорим за бъдещата среда или цена.

Лудвиг фон Мизес, един от големите австрийски, а по-късно американски икономисти и философи, пише: „Много хора се притесняват от безмилостното използване на минерални и петролни залежи, които не могат да бъдат заменени. Нашите съвременници, казват те, пилеят ограничени запаси, без да мислят за идните поколения. Консумираме не само онова, което ни се полага, но и онова, което трябва да оставим за бъдещето. Подобни оплаквания обаче нямат особен смисъл. Не знаем дали следващите епохи ще продължат да разчитат на същите суровини, от които зависим днес. Вярно е, че изчерпването на петролните залежи, та дори и тези на въглищата напредва бързо. Но има голяма вероятност след сто или петстотин години хората да прибегнат до други методи за производство на топлина и енергия. Никой не знае дали ние, пестейки тези залежи, няма да се лишим от тях, без да помогнем с нищо на хората от двадесет и първи или двадесет и четвърти век. Няма смисъл да се грижим за нуждите на епохи, чиито технологични възможности не можем дори да сънуваме.”¹¹

Интересно е и разсъждението на Нобеловият лауреат Т. Шелинг, че е добре да гледаме не само 100 години напред, но и 100 години назад. Основен климатичен проблем в САЩ през 1920, например, са били калните пътища. „Тогавя никой не е допускал, че след 100 години огромната част от тях ще са с трайна настилка. Днес също не е ясно как ще изглежда света след 100 години, но съвсем сигурно той ще е различен и много „пътища ще имат трайна настилка”.¹²

Друг интересен пример, датиращ още по-отдавна, е притеснението на градския съвет на Париж, че разрастването на превозите с конска тяга ще постави града пред проблем със складирането на конската тор. Силоно притеснени, те са си поставили задача да решат проблема за предстоящите 100 години. Когато това време обаче минало,

¹⁰ Hayek, F.A. (1945) The Use of Knowledge in Society. American Economic Review, Vol. 35, 4, p. 522

¹¹ Mises, L. v. (1949) Human Action. A Treatise On Economics, p. 44

¹² Shelling, T. (1995) Costs and Benefits of Greenhouse Gas Reduction. American Council for Capital Formation

проблемът изобщо не съществувал, защото колите, теглени от коне, били заменени с коли, задвижвани от двигатели. Именно поради това днес не може и не трябва да се решават принципи въпроси на бъдещите поколения. Основната отговорност пред тях е създаването и гарантирането на най-подходящата за развитието на човека среда – тази на свободата.

5. Технически прогрес и богатство – ефект върху околната среда

Когато се говори за бъдещето, трябва да се отчитат ефекта на доходите и на техническия прогрес, както и способността на човек да се приспособява към неочаквани събития. Ако се приеме, че икономическото развитие и промишленият растеж (които са в основата на повишаването на доходите) водят до по-голямо отделяне на емисии на парникови газове, то би следвало за последните 100 години тези емисии на глава от населението непрекъснато да нарастват. Данните обаче сочат, че това е вярно само за периода до 1950. След това, независимо от продължаващия икономически растеж, емисиите на парникови газове на глава от населението се стабилизират и дори бележат спад.

През 1991 г. Гросман и Кругер констатира, че зависимостта между околната среда и доходите може да се изобрази с U-графика (или по-точно с обърната U графика).¹³ На базата на анализ, извършен в над 40 страни, е установено, че стойности на максимума се достигат при годишен БВП на човек между 6700\$ и 8400\$. Т.е. икономическият растеж вреди на околната среда само до определен момент, след което е налице обратният ефект – продължаването му започва да влияе положително. Анализът в тази посока е проведен и от други учени, които задълбочават тезата, включвайки допълнителни фактори, като развитието на технологиите, способността за приспособимост, момента на осъзнаването, че даден проблем съществува и инерционното време, необходимо на човек да реагира. Противниците на тази теория би следвало да я опровергават, като влязат в научен спор. До този момент, обаче, горното твърдение не е опровергано. Нещо повече, енвайронменталистите изобщо избягват този дебат (както и редица други).

Ефекта на техническия прогрес може да бъде илюстриран със следните два примера. Ако бъдат попитани фермери, занимавали се със земеделие през XX век, дали климатичните или други екологични промени са оказали влияние на дейността им, вероятният отговор ще е отрицателен. Разбира се, някои от тях ще се сетят за засушавания или наводнения, за градушки или пожари. Това, което всички ще посочат като много важно обаче ще е преминаването от ралото към трактора, от газената лампа към електричеството и други подобни резултати на техническия прогрес.

Връщайки се в днешния ден, можем да направим правдоподобно пресмятане на вероятността един телевизионен приемник да направи късо съединение и да предизвика пожар. Нека приемем, че това би станало веднъж на 30 години. Един възможен подход би бил да се изхвърли от употреба телевизорът като пожароопасен предмет. Друг – да се заплаща застраховка срещу пожар, а трети – риска да се пренебрегне. Това са разсъжденията от днешна гледна точка, но след 30 години изобщо не може да очакваме да има телевизори като днешните и поради това всякакви изчисления на вероятностите за бъдещето няма да има никакво значение.

¹³ Grossman, G., A. Krueger (1992) Environmental Impact of NAFTA (Nord America Free Trade Agreement), p. 12

6. Цената на предпазливостта

Един основен елемент на политиката по околна среда (а и не само) е предпазливостта, т.е. стремежът да се минимизира риска. Това е естествено поведение на хората, като всеки се стреми да минимизира риска в различна степен. Има обаче едно общо правило – никой не купува скъпа полица при минимален риск (тук скъпа и минимален са индивидуални категории). В много случаи политиката по околна среда иска от гражданите точно обратното. Пример е протоколът от Киото, който изисква да се ограничи използваната енергия с една трета, за да се избегне възможно затопляне през 2050 г. с 0,05оС.

Както е естествено да се минимизира риска, така е естествено да се анализират не само ползите от това действие, но и загубите. Освен загубите, трябва да се вземат предвид и пропуснатите ползи. И нещо повече, да се разгледат както ефектите от действието, така и ефектите от бездействието, защото и то води до разходи. И предприемането и непредприемането на дадена мярка има последствия. В много случаи (типичен пример са действията с така наречената озонова дупка) действията на екологичната политика се базират на принципа на абсолютната предпазливост, която служи за обосновка на въвежданите ограничения (нормативни, икономически и пр.). Този принцип звучи така „Щом нещо може да доведе до щети, да бъде спряно”. От тази максима до „Да се забрани почти всичко” пътят не е дълъг. Вниманието при минимизиране на риск, когато се използват думи като „може” трябва да е заострено, но още повече при използването на думата щета, когато иде реч за човешка дейност. Защото е необходимо да се разграничава страничният ефект от щетата. Всяка човешка дейност има своите странични ефекти и те не могат по дефиниция да се разглеждат като щети.

Да се анализира риска е важно, да се подхожда предпазливо – също. Въпросът е за границите, до които тази предпазливост е смислена. Тези граници са трудни (дори невъзможни) за дефиниране. Цената на застраховката е една добра отправна точка, защото за всичко се плаща – плаща се и за предпазливостта. Илюстрация на това дава Бьорн Ломборг (датски учен, който става известен с книгата си „Verdens Sande Tilstand”, в която подлага на съмнение много от опасенията на природозащитниците и за което е безрезултатно разследван от датските власти). Предполага се, че въпреки ограниченото използване на пестициди, поради тяхното отлагане в храните, в САЩ годишно са регистрирани 20 смъртни случая от рак. Това означава, че абсолютната забрана на пестицидите би спасила 20 живота на година. От друга страна, повишаването на разходите за отглеждане на плодове и зеленчуци (без пестициди) ще повиши цените, а от там ще намали консумацията им с 10-15%. Последното ще увеличи броя на смъртните случаи от рак до около 26 000 за година. Отношението 20:26 000 е красноречив пример за несъстоятелността на принципа на абсолютната предпазливост.

Нека погледнем и прогнозите, направени в Англия. Според доклад, поръчан от екс-премиера Тони Блеър, през 2050 г. поради повишаването на температурата на острова, от горещините могат да се очакват 2 000 смъртни случая повече. Докладът обаче пропуска, че от същото затопляне могат да се очакват 20 000 случая по-малко на смърт поради измръзване. Ако това са очаквания, то съвсем конкретни са данните за САЩ. В периода 1979-2002 от горещина са починали 8589 души, а от измръзване 16313. Анализ на риска, разходите и ползите е естествен и дори задължителен елемент при формирането на екологичната политика, но априорното налагане на принципа на предпазливостта е вредно.

7. Каква е алтернативата?

За разлика от прилаганите множество сложни и скъпи мерки, един възможен отговор на този въпрос е – нищо специално. Нещата трябва да бъдат оставени на спонтанното си развитие, така, както протича цялата човешка (а и, в по-широк контекст, природна) еволюция. Сумарният резултат на действията на милиони мислещи хора е подобър от опита на някакъв „знаещ елит“, „апостол на абсолютната истина“ или диктатор да конструират човешкото общество.

Мнозина смятат, че колкото по-сложна е една система (като тази на човешките отношения, икономиката, природата и пр.), толкова повече тя трябва да бъде регулирана и ръководена. Всъщност е точно обратното – само простите системи могат да бъдат управлявани. Сложните системи не бива, а и не могат, да бъдат формирани от човека, чрез планиране, проектиране, конструиране. (Един анекдот казва: „Ако искаш да развеселиш Бог, разкажи му за плановите си“, а народната мъдрост го е формулирала най-точно „човек предполага, Господ разполага“). Те могат да бъдат създадени само и единствено от истински свободната човешка дейност.

Алтернативата не означава, че не може да съществува или че не трябва да се развива и подкрепя екологично съзнание, екологична чувствителност и внимание към околната среда. Алтернативата е да няма налагане „отгоре“, чрез забрани или ограничения на всевъзможни правила и да не се осакатяват пазарните механизми. Това пречи на икономическия растеж, а именно той би могъл да се справи текущо с възникващите екологични проблеми и да прави възможно щадящото отношение към природата. Именно икономическият растеж води до натрупване на богатство в обществото и като резултат до преориентиране на хората от неизбежно и жизнено важните вещи, към по-люксови блага, на едно от първите места сред които, е опазването на околната среда. Правенето на малките неща, като гасенето на ненужното осветление, умереност при отоплението и разхлаждането, „лишаването“ от многобройните ненужни (а и донесени отдалече) електро- и други вещи, употребата на не най-големите коли, използването на обществения транспорт, рециклирането и повторната употреба на отпадъците, изстудяване на бирата в хладилника, а не на течаща вода, и още и още, са много по-ефективни от разпоредбите на директиви и административното налагане на ограниченията. Към тези хиляди дребни неща трябва да се добавят и няколко големи, с принципно системен характер, а не отнасящи се само до околната среда. Необходимо е да се изгради обществена система (и да не се допуска нейното осакатяване и/или разрушаване) която да е способна с демократични механизми да гарантира свободата на човека и чрез главните си икономически механизми (частната собственост, пазарната икономика и пазарните цени) да гарантира икономическа рационалност – единствения път към просперитета и богатството.

Защото, по думите на Уилям Денис, най-добрата среда за човека е средата на свободата.

ЛИТЕРАТУРА

Нашето общо бъдеще. Доклад на Международната комисия по опазване на околната среда и развитие. С., 1989

Biehl, J. (1995) 'Ecology' and the Modernization of Fascism in the German Ultra-right

Elliott, J. (1999). An Introduction to Sustainable Development. London: Routledge

Goklany, I. (2001) The Precautionary Principle: A Critical Appraisal. Cato Institute, Washington, DC

Grossman, G., A. Krueger (1992) Environmental Impact of NAFTA (Nord America Free Trade Agreement)

Hayek, F.A. (1945) The Use of Knowledge in Society. American Economic Review, Vol. 35, 4,

Mises, L. v. (1949) Human Action. A Treatise On Economics

Shelling, T. (1995) Costs and Benefits of Greenhouse Gas Reduction. American Council for Capital Formation

Simon, J. (1996) The Ultimate Resource

Simon, J. (1996). The State of Humanity

Taylor, L. (1996). Reconciling Economic reform and Sustainable Human Development. New York: United Nations Development Program (UNEP), Office of Development Studies, Discussion Papers series

Tupy, M. (2006) The rise of populist parties in central Europe: Big Government, Corruption, and the Threat to Liberalism. Development Policy Analysis no. 1

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ЕНЕРГИЙНАТА ПОЛИТИКА НА ЕС ПРЕЗ ПОГЛЕДА НА ТЕОРЕТИЧНИЯ МОДЕЛ НА ФОКУСИРАНИЯ ВЪРХУ АКТЬОРИТЕ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗЪМ

Виктор Аврамов

It's in words that the magic is...but the magic words in one story aren't magical in the next. The real magic is to understand which words work and when, and for what; the trick is to learn the trick.

John Barth, Chimera

In a formal model the conclusions are derived from definitions and assumptions...But with informal, verbal reasoning ...one can argue until one is blue in the face...because there is no criterion for deciding the soundness of an informal argument.

Robert Aumann

Резюме

Статията продължава дискусията, започната в друга работа, за намирането на подходящ теоретичен модел за анализиране на комплексни политически взаимодействия с фокус върху това как се осъществява това взаимодействие и как трябва да бъде изучаван процесът на появата и развитието му. За пример се използва енергийната политика на ЕС. Дълго време енергийната политика на ЕС е химера най-вече защото държавите членки на ЕС имат суверенното право сами да взимат решение относно енергийния си микс. В допълнение, институциите на общността не разполагат с капацитет да решават проблемите на общността в областта на енергийната политика. Поради това държавите членки на ЕС развиват национални енергийни политики в отговор на увеличаващи се наднационални предизвикателства, в лицето на конкурентоспособността на европейските икономики, сигурността на енергийните доставки и климатичните промени. Тази статия използва теоретичния модел на фокусирания върху актьорите институционализъм, разработен от Ренате Майнц и Фриц Шарпф в периода от 70-те години на 20 век до днес, в търсене на средство за анализ на развитието на европейската енергийна политика в последните две десетилетия. Освен за обяснение на комплексни взаимодействия между политически актьори в тяхната институционална – и по-широка, политическа, среда – този модел дава възможност за анализ на резултатите от политиките и за изработването на препоръки за изграждане на институции, подпомагащи създаването на по-ефективни и легитимни политики.

Ключови думи: фокусиран върху актьорите институционализъм, изследване на взаимодействия в процеса на политиките, теория на игрите, енергийна политика на ЕС

THE ENERGY POLICY OF THE EU THROUGH THE LENSES OF ACTOR-CENTERED INSTITUTIONALISM

Victor Avramov

Ph.D. candidate in Political science

With sponsorship of The Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund

Department of Public Administration,
Sofia University

Abstract

The paper continues the discussion, started in another article, about finding a useful model for analyzing complex policy interactions with focus on how does cooperation between policy actors emerges and how do we study the process of its emergence and development. It uses EU energy policy as an example. The energy policy of the EU was for a long time a chimera, mainly because member states have sovereign powers concerning decisions about their energy mix. Furthermore, the community institutions were not developed with problem solving capacity in the area of energy policy. This led the EU countries to develop national solutions to the growing international problems of competition, security of energy supply and climate change. This article uses the theoretical lenses of the model of actor-centered institutionalism, developed by Renate Mayntz and Fritz Scharpf in their work from the 1970s to present day, in search for an explanation of the gradual change in EU energy policy in the last two decades. In addition to an explanation of the complex interactions of political actors and their institutional, and broader, policy environment, the model offers a methodology for analyzing policy outcomes and making recommendation for institutional design facilitating more effective and legitimate policymaking.

Key words: actor-centered institutionalism, interaction oriented policy research, game theory, energy policy of the EU

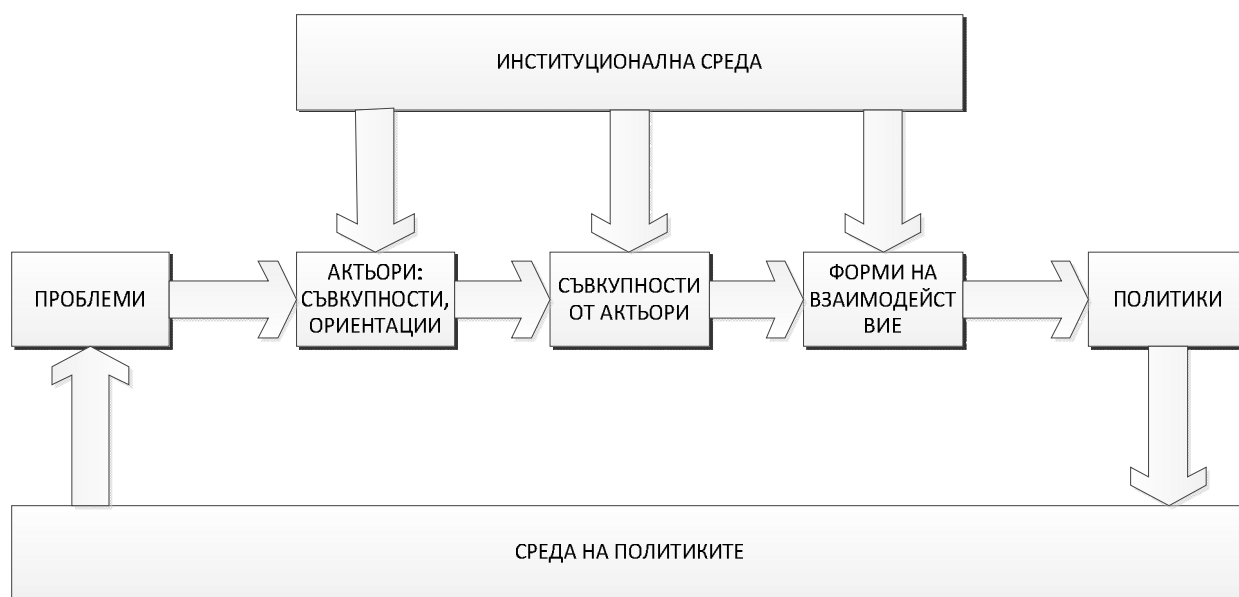
За почти половин век общата енергийна политика на Европейския съюз е повече фикция, отколкото реалност. За това има една сериозна предпоставка: свободата на всяка държава членка да взема сама за себе си решение относно енергийния си микс. Като противовес на тази свобода, в полза на развитието на единна енергийната политика, действат три основни фактора: климатичните промени, политическата ситуация свързана с повечето основни енергийни участници и процесът на създаването на единен европейски пазар. Комбинираното действие на тези три фактора води до постепенното интегриране на енергийните политики на държавите членки и днес може с увереност да се твърди, че общата енергийна политика на ЕС е факт.

Тези особености на енергийната политика я превръщат в удобно поле за тестване на теоретичния модел на фокусирания върху актьорите институционализъм. Изходна точка на дискусиата е въпросът как възниква взаимодействието между политически актьори, особено когато техните преференции относно даден общ проблем се различават. С речника на теорията на игрите, която играе ключова роля в този модел, същият въпрос може да бъде поставен така: при какви условия възниква координацията между играчите и как играта, която те играят, трябва да се анализира, за да изпъкнат тези нейни особености, които ни казват най-много за появата и развитието на сътрудничество.

1. Теоретичният модел

В предишна статия¹ към изследването на проблемите на изграждането на общата енергийна политика на ЕС бе приложен теоретичния модел на *фокусираният върху актьорите институционализъм* (Mayntz/Scharpf 1995, Scharpf 1997). Фокусираният върху актьорите институционализъм се основава на тезата, че социалните феномени са продукт на взаимодействието между целенасочени актьори – индивидуални, колективни или корпоративни, като тези взаимодействия са структурирани и резултатите – повлияни от характеристиките на институционалната среда, в която тези взаимодействия се осъществяват (Scharpf 1997, 1).

Фигура 1: Теоретичният модел на фокусирания върху актьорите институционализъм



Източник: Scharpf 1997, стр. 44

В рамките на този модел е важно изследването на публичните политики да се разграничи на два аспекта: *проблеми* на политиките и взаимодействие между политическите актьори. Проблемите стоят в началото на процеса на политиките; тяхното решаване е в основата на мотивацията на политическите актьори. Но фактическият резултат на процеса под въпрос е продукт на взаимодействието между политическите актьори.

1.1 Същност на модела

Основната цел на изследването на взаимодействието между политически актьори, в рамките на модела, се състои в *ex post facto* обясняване на конкретни политически решения и в продуцирането на систематично знание, което би подпомогнало изграждането на институции, които правят процеса на политиките по-ефективен (Scharpf 1997, 43). На практика това изследване включва три стъпки. *Първо*, проблемите на политиките трябва

¹ В. Аврамов, „Рационалност, игри и модели на публичните политики: случаят с енергийната политика на ЕС“, сп. Разум 2010, под печат

да се свържат със съвкупността от актьори, които реално участват в процеса на политиките (Scharpf 1997, 48). След като тези актьори бъдат идентифицирани, следва да се определят техните специфични ориентации за действие (това включва техните предпочитания и възприятия) и техните възможности (лични, институционално обусловени и т.н.). Това ще даде една абстрактна, но точна, картина на нивото на конфликт, което характера процеса на политиката. *Втората* стъпка се състои в определяне на формите на взаимодействие между политическите актьори. Тези форми пряко влияят върху резултата на политическото взаимодействие, защото определят – чрез институционалните си характеристики: правила, процедури, статuti и т.н. – механизмът за това как конфликтът под въпрос ще бъде разрешен. *Третата* стъпка се състои в систематичното комбиниране на информацията за съвкупностите от актьори и формите на взаимодействие между тях. Схематично, моделът на фокусирания върху актьорите институционализъм е представен на фигура 1.

Предимството на този теоретичен модел се състои в това, че той интегрира микро-ниво – чрез обяснения на базата на теорията на рационалния избор и теорията на игрите, с макро-ниво – чрез структуриращото въздействие на институционалната среда върху политическото взаимодействие. Това, което се печели от това смесване е по-високата доза реализъм на теоретичния модел спрямо наблюдаваната реалност; това, което се губи е пестеливостта на теоретичния модел, който игнорира едното от двете нива на наблюдение (Scharpf 1997, 36). Подобен подход възприемат и други изследователи (Ostrom, Gardner, Walker 1994, Burns, Baumgartner, Deville 1985, Zürn 1992, Howlett, Ramesh 2009).

1.2 Елементи на модела

Предимствата и недостатъците на всеки теоретичен модел стават най-видими когато този модел бъде приложен на практика, т.е. към емпирично изследване. В предишна статия, както бе споменато, моделът на фокусирания върху актьорите институционализъм бе приложен към изследването на енергийната политика на ЕС. Подходът, който бе избран тогава бе общата енергийната политика на ЕС да бъде разделена на три компонента, съответстващи на трите основни приоритета на политиката: либерализация на енергийните пазари, енергийната сигурност и борба с климатичните промени. Тези приоритети очертават в общи линии трите направления в нейното развитие и биха могли да послужат за отправна точка на анализа. Фигура 2 представлява схема на общата енергийна политика, нейните основни приоритети и връзките ѝ с други политики.

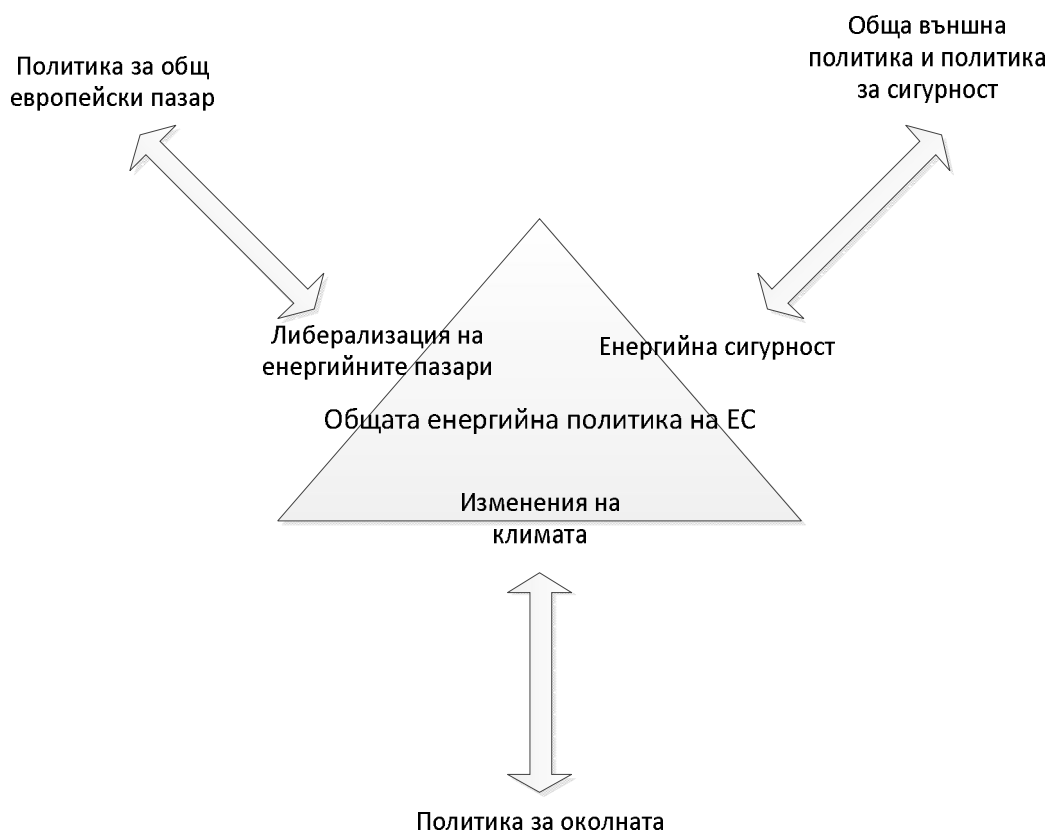
1.2.1 Среда на политиките

Политиката за либерализация на вътрешния енергиен пазар е свързана тясно с политиката за общ вътрешен пазар. Вече в течение на повече от две десетилетия, Европейската комисия последователно и упорито се стреми да налага съответното законодателство под формата на „либерализационни пакети“. Трите такива пакета, приети през периода 1996 – 2009 г. показват една тенденция, насочена към разрушаване на структурните пречки пред свободната конкуренция: разрушаване на естествените монополи на големите вертикално интегрирани енергийни национални компании.

Енергийната сигурност означава преди всичко осигуряване на надежден достъп до енергийни източници на приемлива цена. Макар че сигурността има и вътрешни измерения, основният проблем без съмнение представлява факта, че ключовите източници на енергийни суровини - под формата на фосилни горива – се намират извън рамките на

ЕС и то в държави с недостатъчно висока политическа стабилност. В резултат на това през 70-те години на 20 век ЕС е подложен на два удара, свързани с доставките и цените на нефта от Близкия изток, съпроводени от сериозни сътресения в икономическата и

Фигура 2: Общата енергийна политика на ЕС с нейните приоритети и връзки към други политики.



социалната сфера. Уязвимостта на съюза от външнополитически кризи, свързани със страните доставчици продължава да бъде проблем през годините, което се демонстрира за последен път от последиците на конфликта на Русия с Украйна в началото на 2008 и 2009 г., който доведе до спиране на транзита на газ, и от конфликта с Грузия през пролетта и лятото на 2008 г. По този начин силно изразеният външнополитически аспект на енергийната сигурност обуславя нейната свързаност с общата външна политика и политика за сигурност на ЕС.

Третото направление на енергийната политика - политиката, свързана с измененията на климата – отбелязва най-сериозни успехи. ЕС се стреми да бъде лидер в изграждането на международния режим на политики, свързани с измененията на климата още от началото на 90-те години на миналия век. След приемането на Протокола от Киото усилията и във вътрешен план се задълбочават, което намира най-силно изражение във въвеждането на Схемата за търгуване с квоти за въглеродни емисии (Директива 2003/87/ЕО) – по същество първата работеща международна схема за търговия с емисии в света. Третият пакет „енергия-климат“, одобрен през декември 2008 г. и влязъл в сила през 2009 г., потвърждава амбициите на ЕС за лидерство във външен и вътрешен план. Освен стремежа към лидерство на международната арена обаче, още няколко фактора съдействат за това добро развитие на нещата: първо, процесът на вътрешнополитическа интеграция, сериозно отслабен от провала на Договора за европейска конституция през 2005 г., второ,

загрижеността за сигурността на енергийните доставки и трето, силната подкрепа за решителни действия по отношение на опазване на климата от страна на европейските граждани. По този начин политиката, свързана с измененията на климата, обхваща сериозна част от общата енергийна политика и е свързана с политиката за околна среда на ЕС.

1.2.2 Съвкупности от актьори: предпочитания, ориентации и възможности за действие

Енергийната сигурност и опазването на климатичната среда са публични блага. Това означава, че ползите от тях могат да бъдат консумирани от всички и изключването на определени индивиди от това ползване е невъзможно (Samuelson 1954). Без наличието на специфични институционни условия и стимули за индивидите, логиката на колективното действие ще доведе до недостатъчно предоставяне или производство на тези блага. Когато става дума за ресурси за общо ползване, тази логика ни казва, че себезаинтересованите индивиди, неограничавани от нищо, ще консумират тези блага докато ги изтопят напълно (Hardin 1968, 1982). На практика такава ситуация представлява колективна затворническа дилема, в която единствената колективно стабилна стратегия² е отказ от сътрудничество (Axelrod 1981).

Преодоляването на такава ситуация изисква промени в характеристиките на множеството и/или в институционалната среда. В такъв смисъл, в рамките на световния режим на политиките, свързани с измененията на климата ЕС може да се разглежда като привилегирована група (Olson 1971) поради причините, посочени по-рано: европейската интеграция, енергийната сигурност и обществения натиск за политическо действие. Това трансформира затворническата дилема в друг тип игра – когато се отнася до политиката, свързана с климатичните изменения – като в същото време, поради взаимната обвързаност на трите компонента на общата енергийна политика на ЕС, на практика оказва силно влияние и върху тях. Фигура 3 представя предпочитанията на държавите членки по отношение на трите елемента.

Либерализацията на енергийния пазар е представена на Фигура 3(а). Държавите членки се разделят на две групи: такива, които вече са либерализирали своите енергийни пазари, обозначени с „ β “ и такива, които все още не са, обозначени с „ α “. Предпочитанията на тези, които са либерализирали своя пазар, са за по-висока степен на либерализация на нивото на общността. От своя страна тези, които не са либерализирали енергийния си пазар, предпочитат в по-малка степен общата либерализация.

Фигура 3: Предпочитания на страните членки в трите компонента на общата енергийна политика на ЕС

		α	
		да	не
β	да	3, 2	1, 1
	не	1, 1	2, 3

Либерализация на енергийните пазари

		α	
		да	не
β	да	2, 4	2, 1
	не	1, 2	4, 2

Енергийна сигурност

		α	
		да	не
β	да	3, 4	1, 3
	не	4, 1	2, 2

Изменения на климата

² Такава стратегия, която осигурява по-висока полза за индивидите от дадено множество, отколкото конкурентна стратегия, която се опитва да завладее това множество. Колективно стабилната стратегия е стабилна, защото не може да бъде завладяна без промени в структурата на множеството, в предпочитанията и ползите на индивидите (Axelrod 1984, Maynard Smith 1982).

Това, което е съществено тук, е, че и двете групи предпочитат някаква форма на съгласие пред запазване на статуквото (да/да или не/не). По този начин тази игра наподобява играта „Battle of Sexes”. Тя има две равновесия на Неш (да/да или не/не) и същото време има конфликт относно това кое от тях да бъде достигнато. Причината за това е във компетенциите на Европейската комисия по отношение на регулацията на пазарите. Ако между държавите членки няма съгласие за общо действие, тогава тя може да използва правото си да инициира законодателство, което да бъде прилагано директно от Генерална дирекция „Конкуренция“ към Комисията. По този начин държавите членки рискуват да загубят част от контрола си върху сектора в полза на Комисията, което със сигурност не е нещо, което те биха желали. От друга страна, колективната им съпротива, или колективното съгласие за либерализиране неутрализира такава опасност.

Енергийната сигурност е представена на фигура 3(b). От гледна точка на общностното ниво енергийната сигурност представлява „Затворническа дилема“. Всички страни биха имали съществена полза от интегриран подход по отношение на доставчиците извън ЕС, особено след като тези доставчици са в голяма степен картелизирани. Всяка една държава членка обаче би имала едностранна изгода от двустранни договори с тези доставчици, които биха осигурили преференциални цени и по-висока степен на предвидимост за икономиките им. В същото време обаче нормативната среда на общността (и формална, и неформална) налага всяка страна да има преференция за избягване на конфликт (т.е. да предпочита координацията) и ангажимент към солидарност. Това трансформира „Затворническата дилема“ в друг тип игра. По-зависимите от доставки държави, които нямат особени алтернативи, обозначени с „ α “, имат силна преференция за търсене на общо решение за сътрудничество (да/да), но в същото време имат и преференция за избягване на конфликт с други държави. За тях вариантите, когато няма сътрудничество са най-лоши (не/да) (да/не). По-приемлив от тях е вариантът, в който е избегнат конфликт (не/не). За държавите, които имат мощни икономики и възможности за взаимно изгодни двустранни споразумения с доставчици, или такива, които са в по-висока степен енергийно независими – обозначени с „ β “ – най-добър е вариантът, когато няма сътрудничество и няма конфликт (не/не). По-лош е вариантът, когато има сътрудничество (да/да), или няма, но тяхната стратегия е за търсене на такова в духа на идеите за солидарност и общо действие (не/да). Най-лош е вариантът, когато няма сътрудничество, но има конфликт, породен от липсата на солидарност на по-силните (да/не). Така тази игра също има две равновесия на Неш – съответно (да/да) и (не/не).

Специфичните особености на ЕС в рамките на световната политика, свързана с измененията на климата водят до трансформацията на първоначалната „Затворническа дилема“ в координационна игра. Тя е представена на фигура 3(c). В нея всички участници имат интерес да си сътрудничат при предоставянето на публичното благо – избягване на антропогенно въздействие върху климатичната среда, което би довело до опасното ѝ изменение. Играчите в тази игра са разделени на две групи: едните са тези, които изпълняват целите си по Протокола от Киото, обозначени с „ α “, а другите – тези, които не ги изпълняват, обозначени с „ β “. Тези, които изпълняват целите си, имат интерес да има общи правила за намаляване на емисиите така, че конкурентоспособността на техните икономики да не бъде ощетена от високата цена на вложените инвестиции. Тези, които не ги изпълняват, имат интерес да избегнат цената на тези инвестиции.

Играчите в групата на изпълняващите целите си имат преференция за обвързващи договорености, чрез които се намаляват емисиите за всички участници в играта. Затова техният най-добър резултат е, когато има постигнато споразумение (да/да). Най-лошият резултат за тях е тогава, когато няма постигнато споразумение въпреки техните действия за постигането му, т.е. когато актьорите в другата група са „free riders“ (да/не). По-добри от

минималните са резултатите им тогава, когато се стигне до споразумение да няма обвързващи договорености (не/не). Вторият най-добър резултат за тях е, когато няма постигнато споразумение и те не извършват действия за ограничаване на емисиите си (не/да). За играчите, които не изпълняват целите си по Протокола от Киото, най-добрият резултат е този, при който те не полагат усилия за ограничаване на емисиите си (те са „free riders“) и в резултат на това няма постигнато споразумение (не/да). Вторият най-добър резултат за тях е, когато има постигнато споразумение за общо намаляване на емисиите (да/да). По-лош резултат те постигат тогава, когато няма общо споразумение за намаляване на емисиите (не/не), а най-лош, когато те полагат усилия за намаляване на емисиите, без да получават реципрочен отговор (да/не). Най-добрият възможен резултат на общността е този, при който се постига общо споразумение за намаляване на емисиите. Основна пречка за това е интересът (и свързаните с него преференции) на онези държави, които изостават с изпълнението на целите си по Протокола от Киото, да не полагат достатъчно усилия за постигането на такова споразумение.

До какво споразумение биха стигнали държавите членки, оставени сами на себе си, може да подскаже концепцията за равновесието на Неш (Nash 1950). Това не е единственият способ за анализ, но той е полезен с това, че ни казва кога един достигнат резултат ще бъде стабилен, т.е. кога държавите членки не биха променили решението си. Първите две игри, които репрезентират политиката за либерализация на енергийните пазари и политиката за енергийна сигурност имат по две равновесия на Неш (в чисти стратегии), които изглеждат еднакво достижими. Политиката, свързана с климатичните изменения има само едно равновесие, отразяващо преференциите на играчите за сътрудничество. Този факт има не само специфични причини, както бе посочено, но и важни последствия за целият процес на развитие на общата енергийна политика.

Начинът, по който ще се анализират тези проблемни съвкупности, или игри, може да тръгне по два различни пътя: анализ на кооперативни или некооперативни игри. По същество главната разлика между тях се състои във възможността играчите да сключват помежду си предварителни обвързващи споразумения за това как ще се играе играта. Това разделя самата теория на игрите на два дяла. На този етап обаче моделът ни не е пълен: в него липсват както всички ключови политически актьори, така и формите на взаимодействие между тях. За да направим текста по-икономичен, може да опитаме да ги добавим едновременно.

1.2.3 Политически актьори и форми на взаимодействие

Теоретично, могат да бъдат дефинирани четири форми на взаимодействие: *взаимно приспособяване, междудържавни преговори, наднационално-йерархично регулиране и съвместно взимане на решения* (Scharpf 2000a, 2001). Тези форми характеризират правата за участие и правилата за взимане на решения (Scharpf, 2002b, 3), като се отличават по отношение на способността за взимане на ефективни решения в условията на съществуващи различия между политическите актьори и по отношение на баланса на силите на отделните актьори и групи от актьори.

Взаимното приспособяване се осъществява в среда, в която съществуват структури и правила, които да оказват влияние върху стратегиите и действията на актьорите. Те взаимодействат помежду си при отсъствието на опит от предишни взаимоотношения или задължения помежду им (Scharpf 1997, 98). Актьорите са свободни да използват всички налични стратегии, като са ограничени само от наличните ресурси и от стратегиите и действията на другите актьори. Неореализмът в теорията на международните отношения изхожда от сходни предположения (Waltz 1979, Mearsheimer 2001).

Междудържавните преговори изискват институционални условия, които гарантират обвързващата сила на сключените споразумения. Това е основополагащата форма на взаимодействието в ЕС: чрез нея се сключват и променят основните договори на общността, които разпределят компетенциите между различните политически актьори в него. Може да се каже, че междудържавните преговори водят до „интелигентния дизайн“ на европейските институции, като в същото време чрез тях се осъществяват политиките във втория и третия „стълб“ на ЕС: общата външна политика и политиката за сигурност и полицейското и юридическо сътрудничество.

Наднационално-йерархичното регулиране се изгражда на основата на междудържавни споразумения, когато те предписват делегирането на специфични функции на наднационалните институции. Обикновено такива институции – Европейската централна банка, Европейския съд и Европейската комисия, когато инициират процедури по неспазване на законодателството на ЕС – налагат задължителни за спазване решения на засегнатите актьори без участието на националните правителства или Европейския парламент. Наднационалното регулиране е най-ефективно когато се прилага при политики, свързани с бариерите за свободно движение на граждани, стоки, услуги, капитал или при нарушаване на правилата за свободна конкуренция (Scharpf 2001, стр. 10).

Съвместното вземане на решения преобладава по отношение на първия „стълб“ на ЕС. Тук Европейската комисия има монопол върху дневния ред на политиките, но вземането на решения зависи от Съвета на ЕС, където решения се взимат с мнозинство или единодушно, и все по-често с участието на Европейския парламент, който се превръща в равностоен партньор на Съвета. Всички актьори в този процес по правило търсят консенсус, но в същото време намаляването на вето позициите, вследствие на въвеждането на гласуване чрез квалифицираното мнозинство, дава възможност за преодоляване на съпротивата на отделни държави членки и по-бързото взимане на решения.

Съвместното взимане на решения комбинира в себе си елементи от между държавните преговори и наднационалната регулация, защото в него заедно участват държавите членки и актьорите на общността. Това е моделът, по който се взимат решения в два от трите компонента на общата енергийна политика на ЕС – либерализацията на енергийните пазари и политиката, свързана с измененията на климата. Приоритетът на енергийната сигурност се развива в по-голяма степен чрез формата на междудържавно споразумение, защото той е силно свързан с общата външна политика. Лисабонският договор, влязъл в сила на 1 декември 2009 г. отменя структурата на „стълбовете“, но не оказва съществено влияние върху нашия модел: енергийната политика експлицитно е обявена като *споделена* компетенция (Член 4), а общността, чрез своя Върховен представител по въпросите на външните работи, *координира* и *допълва* политиките на държавите членки по тези въпроси. На Лисабонският договор ще бъде обърнато специално внимание по-късно, но сега е важно да се отбележи, че ако той внася някакви промени в модела ни, то те се отнасят до приближаването на енергийната сигурност към съвместното вземане на решение.

Какво ни дава казаното за формите на взаимодействие? На първо място, то решава един важен теоретичен въпрос, като ни помага да избегнем евентуален избор между два противоположни аналитични подхода относно европейските политики и европейската интеграция: либералния интерговерментализъм (Moravcsik 1993b) и супранационализъм (Hooghe and Marks 2001, Fairbrass and Jordan 2004). На второ място, насочва ни към избор в дилемата, свързана с прилагане на некооперативната или кооперативната теория на игрите в анализа на взаимодействието в процеса на изработване на общата енергийна политика. По принцип всички форми на взаимодействие могат да бъдат сведени до некооперативни игри (Nash 1953), просто защото винаги съществува възможността за

нарушаване на предварително сключено споразумение за това как ще се играе играта, независимо от асоциираните с това загуби. За емпиричния анализ на политики обаче това не е разумен подход (Scharpf 1997, 99), защото всяка форма на взаимодействие притежава свои характерни особености, които служат като задействащ механизъм за развитието или ограничаването на различни възможности за действие. Важно е обаче да не се забравя, че независимо от формите на взаимодействие, актьорите винаги имат възможността да прибегнат до едностранно действие, нарушавайки всякакви споразумения, като платят цената за това. На трето място, ние вече можем да дефинираме главните действащи лица в нашия модел: държавите членки, които действат едностранно или колективно чрез Съвета на ЕС, Европейската комисия, която има монопол върху дневния ред в общността и играе ключова роля в процеса на изработване на политиките на ЕС, Европейския парламент, който има все по-важна роля в самия процес на тези политики, вместо просто консултативна функция, и в по-ограничена степен Европейската централна банка и Европейския съд. Това не означава, че игнорираме другите участници в процеса на политиките; ние отчитаме че редица формални организации, сдружения, неформални актьори и групи играят съществена роля по време на консултации и преговори, отчитаме също стремежа за търсене на консенсус при определяне на курса за действие. В същото време обаче правилата за взимане на решение в ЕС ни диктуват ограничаване на набора от ключови актьори в нашия модел, като в същото време ни помагат да го направим малко по-прост.

Нека да обобщим казаното до момента и да формулираме основните си тези. Изследването на политиките има два аспекта: анализ на проблемите на политиките и изследване на процеса на взаимодействие между политическите актьори, въввлечени в решаването на тези проблеми. Резултатите на политиките са продукт на този процес на взаимодействие. Неговото изследване изисква да разграничим две нива на анализ. Първото е това на *актьорите*, с техните възможности и ориентации за действие, *съвкупностите от актьори*, и *формите на взаимодействие* между тях. Второто ниво на анализ е това на институционалната среда, която оказва влияние и върху актьорите, и върху съвкупностите, които те образуват, и върху формите на взаимодействие между тях.

Общата енергийна политика на ЕС се състои от три компонента: *либерализация на енергийния пазар*, *енергийна сигурност* и *борба с промените на климата*. Главните действащи фигури в процеса на изработване на общата енергийна политика на ЕС *държавите членки*, индивидуално или колективно чрез Съвета на ЕС, *ЕК*, *ЕП* и в по-малка степен *ЕЦБ* и Европейския съд. Този процес протича под формата на *съвместно взимане на решения* – когато се отнася до либерализацията на енергийния пазар и до политиките, свързани с измененията на климата, и под формата на *междудържавни преговори*, когато се отнася до енергийната сигурност. Взаимодействието между актьорите протича като процес на *договаряне* (bargaining), в който обвързващите договорености са възможни. Страните в този процес *комуникират* последователно предложения една на друга, докато всяка една от тях не получи желаните резултат за себе си. В случай, че исканията им са несъвместими, статуквото се запазва. В същото време цикъла на политиките евентуално води до тяхното реформулиране и до нов цикъл от процеса на договаряне.

2. Развитие на енергийната политика на ЕС

Идеята, че енергийната политика може да стои в основата на европейската интеграция звучи привлекателно, ако се вземат предвид два от основополагащите документи на общността: Договора за Европейската общност за въглища и стомана и Споразумението „Евроатом“. По-дълбокото вглеждане в подробностите около тяхното

създаване и резултатите от тях обаче разкриват друга история. Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) създава институционален прецедент и контекст, които служат като основа за проекта на бъдещата интеграция в следвоенна Европа (Rittberger 2001). В същото време икономическият резултат от нейното създаване е слаб, като увеличаването в търговията на въглища и стомана в ранните години на действието на договора може да се отдаде на общия растеж на европейската икономика (Gillingam 1990, 300). Нефтените кризи през 70-те години водят до търсене на решение на проблема със сигурността на доставките и до създаването на Международната енергийна агенция, с водещата роля на САЩ. Чрез нея се създава механизъм за споделяне на газ по време на кризи, но нивото на действие се измества от европейската общност до мащаба на Организация за икономическо сътрудничество и развитие.

Така до края на 80-те години на миналия век енергийната политика е една от най-слабо развитите политики на общността в ЕС (Matlary 1997, 13), като в нея националните политики имат водеща роля основно поради стратегическата важност на енергетиката за националните икономики (George 1991, Pagett 1992). В края на 80-те години обаче настъпва промяна, в резултат на която арената на действие постепенно се измества от националните общности към наднационалната общност на ЕС.

2.1 Либерализация на енергийния пазар

Енергийната индустрия традиционно се характеризира с вертикална интеграция на различните фази на производство и пренос, в резултат на което се образуват „естествени монополи“ и се изискват големи капиталовложения. Енергетиката заема централно положение в икономиката и поради това държавното участие в сектора се счита за нормално (Cameron 2007, 7). От друга страна обаче, тези специфични обстоятелства на енергийната индустрия водят до затрудняване на достъпа на външни субекти до енергийния пазар, до свободното сключване на договори, до достъп до инфраструктура и информация. Това обуславя липсата на ефективна конкуренция и от своя страна води до риск от неоправдано увеличаване на цените, ограничаване на иновациите и неефективна употреба на наличните ресурси.

Европейската комисия винаги в била застъпник на идеята за либерализиране на енергийните пазари (Buchan 2010, 361). Тя е устроена така, че да бъде силно ефективен регулатор (Majone 1996). Със създаването на програмата за изграждането на вътрешния пазар на общността, тя получава възможност за намеса в сектори на икономиката, които преди това са били извън сферата на регулаторните и компетенции: транспорт, телекомуникации и енергетика (Eising 2002). Заедно с това, от 1986 г. Съвета на ЕС обсъжда по-силното интегриране на пазарите на държавите членки (Stern 1990), разчитайки и на подкрепа сред останалата част от европейката индустрия. През 1988 г. Комисията издава Зелена книга, озаглавена „Вътрешния енергиен пазар“ (COM (88) 238), която включва предложения за хармонизация на данъчното облагане, интегриране на мрежите за пренос, либерализация на обществените поръчки, прозрачност на цените, реструктуриране на държавните помощи при добива на въглища. За постигането на тези цели, Комисията предлага четири пътя: прилагане на новото законодателство на ЕС за общия пазар в енергийния сектор, прилагане на законодателството, свързано с правилата за конкуренция, произтичащо от правото на ЕС, намиране на баланс между енергийния сектор и опазването на околната среда и прилагане на специфични мерки за всеки сектор на енергетиката (Eikeland 2004).

2.1.1 Първи либерализационен пакет

Концепцията на Комисията, която по-късно се трансформира в Първия либерализационен пакет, съдържа следните елементи:

- Предложение за „нов правен документ“ относно повишаване на прозрачността при ценообразуването в електрическият и газовия сектор (COM 89/123).
- Предложение за нова директива, отнасяща се до преноса на газ (COM 89/334).
- Предложение за нова директива, отнасяща се до преноса на електричество (COM 89/336).

Комисията представя този пакет като първата част от серия предложения, които трябва в крайна сметка да доведат до създаването на система за *общ пренос* на електричество и на газ в общността (Eikeland 2004). Такава система би позволила на всеки отделен потребител да избира измежду всички производители. Но това предложение, което практически създава условия за свободна конкуренция, среща силната съпротива на държавите членки в Съвета на ЕС. Основната причина за това е произтичащата от предложенията необходимост от раздробяване на вертикално интегрираните енергийни компании, които, дори когато не са държавна собственост, представляват ключов компонент от икономическите политики. В подкрепа на това предложение се обявяват Великобритания и скандинавските държави, които вече са либерализирали своите енергийни пазари (Buchan 2009, 21). Против него се оформя една силна коалиция, начело на която застават Франция и Германия. В общи линии, този модел на противопоставяне се запазва през целия процес на изработване на политиката за либерализация на енергийния пазар.

Поради силната съпротива, намеренията на Комисията се ограничават до по-ограничената концепция за „обща система за пренос“, която позволява само на национални системни оператори да купуват електричество или газ от територията на друга държава членка (Lyons 1992, 8 в Eikeland 2004). Това предложение е сходно с френското за „единен купувач“ (в ролята на който трябва да влезе *Électricité de France*). Първоначално, през 1990, бива приета най-консенсусната част от законодателството – Директивата за прозрачност в ценообразуването (90/337/ЕС), последвани от Директивата за пренос на електричество (90/547/ЕС), а през 1991 – за пренос на газ (91/296/ЕЕС), която е приета с квалифицирано мнозинство. Германия и Нидерландия гласуват „против“ (Eikeland 2004, 5).

Дори ограничените предложения на Комисията се посрещат със силна съпротива от редица държави членки. Това налагат намирането на нов подход за прилагане на необходимите мерки, според визията на Комисията, но също и промяна на формата на преговорите. Вместо опити за налагане на тази визия, този нов подход съдържа преговори с представители на отделните държави членки, с експерти и създаването на работни групи (Eikeland, *ibid.*). Главен обект на тези преговори става новото предложение на Комисията, което изисква държавите членки да въведат права за достъп на трети страни до ограничен брой енергийни консуматори над определен размер. В допълнение, те трябва да се откажат от отдаването на ексклузивни права за производство на електроенергия и да осигурят отделянето на вертикално интегрираните производство и пренос чрез създаването на отделен мениджмънт и счетоводство (Eikeland, *ibid.*).

Тези предложения, освен ограничаване на привилегиите на големите национални компании, биха увеличили прозрачността при ценообразуването и субсидирането на производството и преноса на енергия. За редица държави членки това остава неприемливо. Различията между Комисията и държавите членки налагат воденето на сложни преговори (Eikeland, *ibid.*). Първо, концепцията за право на достъп до трети страни се

модифицира като се допуска външни доставчици да сключват договори на територията на дадена държава членка, но само като използват – срещу фиксирано заплащане – интегрираната преносна мрежа. По този начин се запазва френският модел на единен купувач. Второ, създава се възможност достъпът на трети страни да се осъществява както по твърди цени, установени от енергиен регулатор, така и по цени, обект на договорни споразумения. Вторият вариант е предпочитан от Германия, поради съществуващата там традиция тарифите да са обект на преговори между икономически субекти, вместо на държавна регулация (Buchan 2009, 22). Накрая, ключово за приемането на нови директиви за пренос на електричество и газ се оказва ограничаването на отварянето на енергийните пазари на държавите членки.

Приетата през 1996 г. Директива за вътрешния пазар на електричество (96/92/ЕС) изисква държавите членки да отворят само 25.3% от вътрешния си пазар за външна конкуренция до края на 1997 г., което нараства съответно до 28% до края на 2000 г. и 32% до 2003 г. Директивата за газ (98/301/ЕС), която е приета през 1998 г. дори не налага фиксирано отваряне на пазара, а вместо това предвижда държавите членки сами да преценят степента на либерализация (Stern 1998).

2.1.2. Втория либерализационен пакет

Първият либерализационен пакет, приет под формата на директивите за газ и електричество през 1996 и 1998 г. е резултат на тежки преговори между страни с големи различия. Комисията опитва – без успех – да наложи визията си за отваряне на енергийните пазари, което среща силната и ефективна съпротива на държавите членки. Но с това процесът е далеч от приключване. Между 2001 и 2003 г. Комисията издава три „сравнителни доклада“ за състоянието на общия вътрешен пазар за електричество и газ (SEC (2001) 1957, SEC(2003) 448). Те отчитат различни проблеми в прилагането на директивите за електричество и газ: неравномерно прилагане на законодателството в отделните държави членки, неосигуряване на равен достъп до мрежата за пренос, високо ниво на концентрираност в енергийната индустрия. Пазарната концентрация и различията в степента на прилагане на директивите дават основание на Комисията да инициира предложения за промени, които включват два основни компонента: пълна либерализация на пазара за домашни потребители до 2004 г. и законово отделяне на производството от преноса на енергия. В допълнение, предвижда се запазване само на регулираните цени за достъп на трети страни до мрежата за пренос. Достъпът на трети страни, освен това, се ограничава единствено по отношение на складирането на газ, когато технологични причини налагат това.

В такъв вид директивите за електричество и газ са приети от Съвета на ЕС през юли 2003 г. Причините за бързото им приемане, в сравнение с тези от Първия пакет, трябва да се търсят в две посоки. Първо, това се дължи на увеличената преговорна сила на Комисията, която като „пазител на договорите“ има право да следи дали законодателството, и по-специално правилата за конкуренция в единния вътрешен пазар, се спазва. Така в момента, в който Първия либерализационен пакет става факт, Комисията получава правото да следи за неговото изпълнение, което, от своя страна, прави нейната позиция по-силна. Второ, съпротивата срещу процеса на либерализация се компенсира от засилващата се подкрепа на европейската индустрия и преди всичко от новия дневен ред на ЕС, отразен в Лисабонската стратегия, която цели да превърне европейската икономика в най-конкурентноспособната и динамична икономика в света до 2010 г.

2.1.3. Третия либерализационен пакет

Комисията използва възможността си да се намесва в енергийния сектор след като отчита, че повишаването на цените на електроенергията и газта надминава това в други сектори енергетиката (Buchan 2009, 23). В допълнение, в доклада за прогреса при създаването на вътрешния пазар за електроенергия и газ (COM (2005) 568) се посочва, че енергийните пазари продължават да бъдат по същество национални, съществуват бариери за търговията, преносната система не е интегрирана чрез интерконекторни връзки и енергийния сектор като цяло остава силно концентриран. Това дава основание на Комисията през 2006 г. да започне проучване на енергийния сектор, което включва изпращане на въпросници до няколко хиляди енергийни компании, изненадващи проверки в редица големи компании в Австрия, Белгия, Франция, Германия, Унгария и Италия по обвинения в нерегламентирано отстраняване на конкуренти (Buchan 2009, 23). През 2007 г. започва разследване срещу италианската ENI и германската RWE по същите обвинения.

Серията от такива действия имат две последици. На първо място, Комисията принуждава двете големи германски компании RWE и E.ON да продадат преносната си мрежа, в замяна на което тя се отказва от повдигането на обвинения срещу тях. На второ място, в резултат на мащабното проучване на енергийния сектор, Комисията се сдобива със задълбочени познания за начина на функционирането му (Buchan 2010, 365).

В крайна сметка, резултатите от дейността на Комисията разкриват продължаващите проблеми пред либерализацията на енергийния сектор и дават основание за предприемане на нови усилия в такава насока. Като част от пакета мерки „Енергия-климат“, предложен през януари 2007 г. ключовите мерки за осигуряване на ефективна конкуренция са постигането на пълно отделяне на собствеността на преноса и на производството, увеличаване на ролята на националните регулатори, осигуряване на по-голяма прозрачност на пазара и ограничаване на пазарния дял на енергийните компании (Commission 2007c). Поставянето на тези мерки в общия контекст на проблемите на енергийната сигурност и климатичните промени означава преди всичко, че на вертикалната интегрираност в енергийния сектор се гледа като на съществена пречка пред постигането на стратегическите цели на ЕС в тези политики. По този начин проблемът за либерализацията се изкачва на най-високото равнище на политическия дневен ред на общността (Eikeland 2011, 251-252).

Предложенията на Комисията срещат принципното одобрение на срещата на Европейския съвет през пролетта на 2007 г., но срещат съпротивата на редица държави членки по време на събирането на Съвета на ЕС през юни същата година. От една страна отново стоят държавите, начело с Великобритания и скандинавските страни, или общо тринадесет за електрическият сектор и десет за газовия, които подкрепят либерализацията. От другата страна стоят Франция и Германия, подкрепени от повечето източноевропейски държави и балтийските държави, в които, като нови членове на ЕС, все още съществуват вертикално интегрирани енергийни компании и са против нея. Въпреки че Комисията предвижда допълнителна опция относно отделянето на собствеността – т.нар. „независим системен оператор“, която е подходяща точно за тях, опозицията срещу нейните предложения е дори по-голямо отколкото през 2003 г. (Eikeland, *ibid.*).

Обстоятелството, че в процеса на изработването на Третия либерализационен пакет участва и Генерална дирекция „Конкуренция“ обаче помага баланса на силите да се измести в полза на коалицията, подкрепяща новите промени. Дирекцията участва активно в разследванията на Комисията в енергийния сектор, но заедно с това е и съавтор на самите предложения в пакета, което е силно необичайно за работата на Европейската комисия (Eikeland 2011, 253). В своята борба Комисията успява да спечели и подкрепата на Европейския парламент. Затова, когато коалицията, водена от Франция и Германия не

приема предложението за правно отделяне на производството от мрежите за пренос и в двете му форми, Парламентът на своя сесия гласува решително „за“. Тази подкрепа обаче, заедно с консенсуса за духа на промените, и с натиска върху Е.ON в навечерието на гласуването в Съвета, се оказват недостатъчни за да преодолеят съпротивата срещу промените. Вместо това, групата държави членки, водена от Франция и Германия, предлага трета алтернатива на отделянето на собствеността и независимия системен оператор. Алтернативният вариант предлага промяната в собствеността на вертикално интегрираните компании да се замени с осигуряване на независимо управление и счетоводство. Този вариант не се приема, като основен опонент остава Европейския парламент.

В крайна сметка Парламентът постига съгласие с Чешкото председателство през март 2009 г., като отстъпва от твърдата си позиция за фактическо отделяне за сметка на засилени потребителски права. Така всяка държава членка има три алтернативни варианта за избор: пълно отделяне на собствеността, независим системен оператор и независим преносен оператор. В такъв вид Третия либерализационен пакет се приема през юни 2009 г. Той се състои от Директива за електричество (2009/72/ЕС), газ (2009/72/ЕС) и три регламента: относно Агенцията за сътрудничество между регулаторите на енергия (Регламент (ЕО) 713/2009), за достъп до мрежите на трансграничен пренос на електричество (Регламент (ЕО) 714/2009) и за условията за достъп до мрежите за пренос на газ (Регламент (ЕО) 715/2009).

2.2.1 Енергийна сигурност

Енергийната сигурност е най-слабото звено в енергийната политика на ЕС и с най-голяма дистанция между потенциалните възможности и реалните резултати (Buchan 2010, 368). Проблем представлява също самата концептуализация на проблема (Helm 2002, 175). За сметка на енергийна сигурност обаче, енергийната несигурност може да се дефинира като загуба на благосъстояние вследствие на промяна в цените или наличността на енергията (Bohi, Toman 1996 в IEA 2007, 32). На базата на тенденцията, че европейската икономика ще бъде все по-зависима от внос на енергийни суровини – 64% до 2020 г. и 67% до 2030 г. (IEA 2008), отношенията между ЕС и вносителите на енергийни суровини стават особено важни.

На практика тези отношения са силно асиметрични. Нито една държава-производител не може да се окачестви като развита демокрация по европейските стандарти (Youngs 2009, 10). Нещо повече, наличието на големи резерви на природни ресурси се счита за пречка пред установяването на демократични режими в тях (Ross 2001 в Youngs *ibid.*). Недемократичното управление се допълва от, като правило, агресивно отношение към добиването на тези ресурси и консумирането на ползите от тях. Това намира институционализиран израз в лицето на Организацията на държавите износителки на петрол ОПЕК. За сметка на картелизираното предлагане, търсенето е резултат на индивидуалните усилия и ресурси на отделните държави-вносителки. Тази структурна асиметричност е главната причина за проблема със сигурността на енергийните доставки. Неговото решаване е възможно единствено чрез сътрудничество между държавите членки на ЕС.

Основната пречка пред това взаимодействие се състои в това, че редица стари държави членки на ЕС имат традиционни интереси и подчинени на тях двустранни връзки с държавите-износителки, които надхвърлят измеренията на енергийната политика (Buchan 2010, 369-370). Закономерно следствие от това е например, че големи компании като ENI, E.ON и EDF намират, заедно с Газпром, взаимна изгода от сключването на

дълготрайни двустранни договори, размяна на акционерни дялове и дялове в енергийната инфраструктура. От една страна, не може да се отрече икономическата логика на подобни отношения, защото те осигуряват сигурност и предвидимост. От друга страна обаче, не всички големи държави членки имат големи енергийни компании, и всички малки нямат (Buchan *ibid.*). В допълнение, новите държави членки от бившия комунистически лагер са структурно обвързани със старата газопреносна мрежа на Източния блок, което ги прави често пъти напълно зависими от руския газ.

Тези структурни различия вътре в ЕС водят до затрудненото осъществяване на координирани действия в политиката за енергийна сигурност. Първият опит за осигуряване на защита при криза, свързана с външни доставки на енергийни суровини идва след петролното ембарго през 1967 г. Това е Директивата за осигуряване на задължителен минимален резерв от суров петрол или петролни продукти, приета през декември 1968 (68/414/ЕЕС). Тя предвижда държавите членки да разполагат с резерв, равен на 65 дни средно дневна консумация, изчислена спрямо предишната календарна година. В резултат на петролната криза от 1973-1974 г. се приема нова Директива за мерки за смекчаване на ефекта от нарушаване на доставките на петрол и петролни продукти (73/238/ЕЕС). Тя предвижда предприемането на мерки за намаляване на потреблението и ограничаване на ръста на цените при кризи, както и създаването на институции, отговорни за това. Същественото при тази директива обаче е, че нейното приемане е резултат на обща политика не в рамките на ЕС, а на създадената с цел взаимодействие по време на кризи Международна енергийна агенция (Buchan, *op. cit.* 371).

След края на втората петролна криза от 1979-1980 г. започва един дълъг период на понижаване на цените на петрола, което води до това на него да се гледа като на обикновена стока в търговските взаимоотношения (Helm 2005, 4). В същото време европейската енергетика започва да се диверсифицира с увеличаване на дела на атомната енергетика и заместване на въглищата с природен газ. В светлината на това, отношенията със СССР и другите основни доставчици на газ стават особено важни. За разлика от петрола, който може да бъде транспортиран свободно и до появата на икономически изгодна възможност за транспортиране на втечен газ, газта изисква постоянна инфраструктура с високи първоначални инвестиции. Такива инвестиции са възможни само когато има дългосрочни перспективи за стабилни търговски взаимоотношения. В същото време те силно ограничават гъвкавостта на търговските отношения и преговорните възможности на страните.

Разпадането на Източния блок и СССР в началото на 90-те има няколко последици. Първо, в по-дългосрочна перспектива води до присъединяването към ЕС на нови държави членки, които имат висока зависимост от доставки от Русия и гледат тревожно на тази зависимост. Второ, с обявяването на независимостта на Казахстан, Туркменистан и Азербайджан се увеличава се броя на субектите, с които трябва да се водят преговори. Трето, политическата нестабилност и икономическото състояние в тези държави изисква търсенето на институционално решение.

С такава цел ЕС инициира създаването на Европейската енергийна харта, чиято цел е решаване на проблема със сигурността на инфраструктурата и достъпа до енергийни ресурси, както и достатъчно инвестиции в добива им. Хартата е представена като международен документ и е подписана от четиридесет и една държави, но неговата основна цел са държавите-доставчици от бившия СССР. Въпреки всички усилия обаче, Русия не ратифицира Хартата и съпътстващият я Транзитен протокол, като през 2009 г. заявява окончателно, че няма намерение да прави това³.

³ <http://www.encharter.org/index.php?id=414>

Индикации за нежеланието на Русия да се присъедини към Хартата има още преди 2009 г. Това кара Комисията да потърси друг подход за решаване на проблемите на енергийната сигурност. Проблемът обаче е, че тя няма институционална възможност да се намесва в област, която изрично е резервирана за правителствата на държавите членки и техните външни политики. В търсене на решение, през септември 2002 г. Комисията прави предложение за директива относно сигурността на доставките на газ. Тя цели всяка държава членка да осигури чрез складиране или договорености с други държави резерв за 60 дни в случай на спиране на доставките за онези потребители, които нямат възможност да преминат на алтернативно гориво (Commission 2002c). Това предложение е силно критикувано в Парламента, в резултат на което от предложението отпадат изискванията за задължителен резерв и докладване, като също се ограничава и механизма за сътрудничество при кризи (Buchan, *ibid.*). В такъв вид Директивата за мерки за сигурност на доставките на газ (2004/67/ЕС) е приета през април 2004 г.

Първият конфликт на Русия с Украйна през 2006 г., вторият конфликт и войната с Грузия през 2008 г. категорично показват уязвимостта на ЕС от прекъсване на доставките на газ. Това е потвърдено от Втория стратегически енергиен преглед (COM (2008) 78 Final), който предлага промени в Директивата за сигурност на доставките на газ, развитие на енергийната инфраструктура, на външнополитическите отношения с доставчиците на газ, на механизма на действие по време на криза с доставките на нефт и нефтопродукти, и на енергийната ефективност. Може би най-важното в този преглед обаче е подчертаването на необходимостта от действие на нивото на общността за справяне с тези проблеми. Промяната в нагласата на политическите актьори в ЕС намира още едно потвърждение чрез Лисабонския договор, според който „в дух на солидарност“ държавите членки трябва да осигурят функционирането на енергийния пазар, сигурността на енергийните доставки, да подпомагат енергийната ефективност, възобновяемите източници и интерконекторните връзки (Член 194). Тези промени на практика отбелязват големия поврат в енергийната политика на ЕС. Чрез него след повече от петдесет години се достига до истинска законова основа за сътрудничество в областта на енергийната политика.

2.2.2 Енергийна ефективност

Енергийната ефективност се намира на ключово място сред мерките на енергийната политика на ЕС. По-високата енергийна ефективност означава по-конкурентна европейска икономика, по-висока степен на енергийна сигурност и по-малко въздействие върху околната среда. Енергийната ефективност е част от плана за действие 20-20-20 до 2020 г., предвиждащ намаляване на емисиите от парникови газове с 20% спрямо 1990 г., 20% дял на възобновяемите енергийни източници в енергийната консумация и 20% намаляване на първично консумираната енергия спрямо сценарий на бездействие, постигнато чрез увеличаване на енергийната ефективност. Политиката има следните компоненти:

- Установяване на минимални стандарти за „еко дизайн“ на 19 групи продукти (Directive 2005/32/ЕС);
- Установяване на стандарти за енергийна ефективност на сгради (Directive 2002/91/ЕС и 2010/31/EU)
- Установяване на стандарти в индустрията и транспорта (Directive 1994/94/ЕС, Directive 1999/94/ЕС).

През октомври 2006 г. Комисията приема План за действие за енергийна ефективност, който трябва да действа за период от 6 години: от 2007 до 2012 г. (COM (2006) 545). Неговата цел е да постави в движение процесът за постигане на целта за 20% намаляване на консумацията на енергия, като за това са набелязани шест приоритетни области:

- Изискване за динамично потребление на енергия за продукти, сгради и услуги;
- Енергийна трансформация;
- Транспорт;
- Финансиране, икономически стимули и ценообразуване;
- Енергийно ефективно и енергоспестяващо поведение на енергийните консуматори;
- Международно сътрудничество.

Енергийната ефективност е единствената област от енергийната политика на ЕС, в която не може да се говори за конфликт между политическите актьори в общността. Причината за това е във факта, че нейното постигане е в интерес на всеки от тях. Ето защо в рамките на този ограничен обем е добре тя само да бъде маркирана, като по този начин се отдели повече внимание на трите области на политиката, чието развитие е белязано от конфликти на интереси и продължително противопоставяне.

2.3 Политика, свързана с измененията на климата

Политиката, свързана с измененията на климата е най-успешната част от общата енергийна политика на ЕС. Също както другите два нейни компонента, тя бива белязана от противоречия и конфликти, но в същото време, в полза на нейното развитие работят мощни фактори. Три от тях вече бяха посочени: това са процесът на интеграция, проблемът на енергийната сигурност и подкрепата за политиката от страна на обществеността в държавите членки. В допълнение, науката за климата все категорично доказва връзката между човешката дейност и повишаването на глобалната температура, а ЕС има нужда от кауза, която да повиши неговия статус на международната политическа арена. Неслучайно тогава, в течение на двадесетте години на своето развитие, европейската и световната политики, свързани с измененията на климата се развиват паралелно (Oberthür, Pallemarts 2010, 27). И докато през 90-те основните резултати на политиката на ЕС са в изграждането на глобалния климатичен режим и утвърждаване на лидерството му, през втората половина те са в изработването на политиката вътре в рамките на общността.

2.3.1 Схемата за търговия с емисии на парникови газове

Европейската схема за търговия с емисии е първата работеща международна схема за търговия с емисии в света. Тя стои в центъра на усилията и мерките за намаляване на емисиите на парникови газове в ЕС. В началото на 90-те в съюза съществува скептицизъм по отношение на използването на подобни пазарни инструменти, който постепенно се преодолява, не без влиянието и на международния контекст на политиката за борба с измененията на климата.

Единният европейски акт от 1986 г. извежда решаването на екологичните проблеми на нивото на общността съгласно принципа „замърсителят плаща“. През 1992 г. Договора от Маастрихт внася промени в начините за взимане на решение в ЕС, като с единодушие се вземат решения относно фискалната политика, земеползването и решения, които оказват съществено влияние върху избора на енергийни ресурси и енергийно снабдяване на държавите членки (Член 130s). Тези промени означават, че всякакви предложения за фискални инструменти за ограничаване на емисиите могат да бъдат приети само ако има консенсус по тях. Първото подобно предложение се прави още през 1990 г., като среща силна съпротива както в политическите институции на ЕС, така и извън тях от основните потърпевши – въгледобивния и петролния сектори (Matlary 1997, 69). Тази съпротива се

базира на опасенията, че подобен инструмент ще намали конкурентоспособността на европейската икономика. На климатичната конференция в Рио де Жанейро през 1992 г. се изработва Рамковата конвенция на обединените нации по изменението на климата, която не налага обвързващи задължения за намаляване на парниковите газове. По време на преговорите в Рио става ясно, че редица държави и международни организации, сред които САЩ и ОПЕС, не биха приели предложение за въглероден данък като част от мерките в глобален мащаб. Това намалява шансовете едно такова предложение да бъде прието и в рамките на ЕС. Въпреки това въвеждането на въглероден данък се появява в дневния ред на съвета на ЕС през 1995 и 1996 г., като всеки път бива блокирано от Великобритания.

При изработването на протокола още веднъж става ясно, че САЩ и Великобритания никога не биха подкрепили предложение за въглероден данък. В стремежа си да бъде постигнато международно споразумение с обвързващи договорености за намаляване на емисиите, ЕС прави редица отстъпки, сред които въведените по предложение на САЩ в Протокола „гъвкави механизми“ – съвместно изпълнение, механизма за чисто развитие и схема за търговия с емисии. Това налага адаптация вътре в ЕС, която намира първо отражение в публикуваната от Комисията Зелена книга относно търговията с емисии (COM (2000) 87 final). Тя очертава един централизиран модел на ограничаване и търговия (cap and trade), който се посреща със съпротива от редица държави членки и от индустрията (Skjaereth, Wettestad 2008, 2009). От проведените с тях консултации става ясно, че те предпочитат една децентрализирана схема, в която държавите членки биха имали по-висока степен на контрол върху разпределението на задълженията за намаляване на емисиите. С тази основна модификация, Директивата за установяване на схема за търговия с емисии (2003/87/ЕС) е приета през октомври 2003 г. Тя предвижда търговията с емисии да включва две фази: пилотна – 2005-2007 г., следвана от същинска, протичаща в периода на ангажимент по Протокола от Киото – 2008-2012 г. Директивата предвижда безплатно разпределение на квотите за отделяне на емисии, ограничаване само до емисии на CO₂, с произход главно от енергетиката, и след това от стоманената, циментовата, стъкларската и целулозната промишленост, както и възможност за спестяване на квоти от пилотната за същинската фаза на търговия. Тези промени са решаващи за приемането на директивата от държавите членки. През 2004 те приемат и директива за свързване на схемата за търговия с емисии с гъвкавите механизми по Протокола от Киото (2004/101/ЕС).

Още преди началото на действие на схемата става ясно, че държавите членки са разпределили щедро количество квоти за индустрията си. Въпреки това в началния период на търговия цените на квотите растат, като достигат 30€ през лятото на 2005 г. С течение на времето обаче става ясно, че съществува голям излишък от квоти, което довежда цената им близо до нула през 2007 г. Това рязко противоречи на духа на схемата, според който тя е пазарен механизъм за разпределение на ограничаване на емисиите там, където това е най-икономически изгодно. Причината за това отдалечаване е децентрализирания характер на системата. В края на 2006 г., когато климатичните промени са на върха на дневния ред на ЕС, Комисията предлага за обсъждане в рамките на Европейската програма за промените в климата промени на директивата за търговия с емисии, които трябва да влязат в сила от 2013 г. Тези промени се отнасят до разширяване на обхвата на схемата с включване на други парникови газове и централизиран процес за разпределение на квотите. След интензивни преговори, Комисията прави следните предложения: премахване на националните планове за разпределение и въвеждане на единна горна граница на емисиите за цялата общност, разпределение на квотите чрез търгове като правило и даване на възможност на определени сектори, които са силно енергийно интензивни или са обект на засилена международна конкуренция на възможност да

използват безплатни квоти до 100% от необходимото. Премахва се възможността за използване на гъвкавите механизми за изпълнение на задълженията, освен ако единиците редуцирани емисии по тях са спестени от предишния период или се постигне ново обвързващо споразумение на световно ниво за периода след 2012 г.

Заедно с предложенията за промени в схемата за търговия с емисии, Комисията предлага цяла група предложения, обособени пакета „енергия и климат“ през 2008 г. Той включва също предложение за изменение на решението за „споделяне на задълженията“ от 1998/2002 г. (2002/358/ЕС), която съдържа мерки и цели за намаляване на емисиите в секторите, които не са обхванати от схемата за търговия с емисии, предложение за увеличаване на дела възобновяеми енергийни източници до 20% от първичното енергийно потребление и предложение за регулаторен механизъм за подкрепа на технологията за въглеродно улавяне и съхранение (Skjaerseth, Wettestad 2010, в Oberthür, S., Pallemmaerts, M. (Eds.) 2010b). Наличието на цяла група от предложения дава възможност за гъвкавост и компромиси по време на преговорите. Това, заедно с необходимостта от приключване на процеса по приемане на пакета преди срещата по въпросите на климата в Копенхаген през декември 2009 г., където ЕС трябва да препотвърди амбициите си за глобално лидерство, водят до бързо приемане на предложенията. Така Европейският съвет одобрява пакета на срещата си на 11-12 декември 2008 г., след това той получава подкрепата на ЕП и влиза в сила през април 2009 г.

2.3.2 Възобновяеми енергийни източници

През 1997 г. Комисията издава Бяла книга, озаглавена „Енергия за бъдещето: възобновяемите източници на енергия“ (COM (97) 599 Final). Тя очертава предизвикателствата през ЕС, свързани с енергийната сигурност, проблемите на климата и икономическото развитие и посочва, че възобновяемата енергия може да допринесе за тяхното решаване. Тя може да намали зависимостта от фосилни горива, да доведе до намаляване на въглеродните емисии и да създаде една нова индустрия, която, според нови данни може да осигури до 1.8 млн. нови работни места и €129 млрд. в добавена стойност до 2020 г. (Ragwitz et al. 2009 в Oberthür, Pallemmaerts, *ibid.*).

През 2000 г. Комисията предлага Директива за насърчаване на производството на електроенергия от възобновяеми източници, която е приета през септември 2001 г. (2001/77/ЕС). Тя установява цели за дял на енергия от възобновяеми източници в първичното потребление, механизъм за национално подпомагане и схема за търговия със сертификати за произход на зелена енергия, т. нар. „зелени сертификати“. През следващата година е приета директива за насърчаване на използване на биогорива в транспортния сектор (2003/30/ЕС).

Тези директиви не срещат особена съпротива от страна държавите членки. Основната причина за това е липсата на задължителни цели за дял от енергията от възобновяеми източници. Вместо това, държавите членки се задължават само да докладват напредъка си по изпълнението на двете директиви. Това довежда до резултата само пет държави в общността да постигнат увеличение на дела от възобновяема енергия с повече от 2% (Howes 2010, 122). През 2006 г. Комисията издава Пътна карта за развитието на възобновяемата енергия, която отчита недостатъчните резултати и необходимостта от по-амбициозна и задължителна цел (COM (2006) 848 Final). Това помага възобновяемата енергия да стане част от програмата 20-20-20 до 2020 г. Новото предложение на Комисията за законодателство слива отделните цели за електрическа енергия и биогорива в една обща цел и променя начина за измерване от първично в крайно потребление. Освен това, тя съдържа пет елемента: задължителни национални цели, национални планове за

действие, механизми за взаимодействие, административни реформи и критерии за устойчивост на биогоривата. В такъв вид директивата е приета през април 2009 г. заедно с останалите съставни частно на енергийния и климатичен пакет.

2.3.3 Намаляване на емисиите в секторите извън схемата за търговия с емисии

След провала през първата половина на 90-те на опитите да бъде въведен въглероден данък, политическата общност на ЕС се спира на друг вариант. Източниците на емисии се разделят на три сектора, образувайки т.нар „триптих“: производство на електроенергия, тежка индустрия и вътрешен сектор (Lacosta et al. 2010, 95). Наближаването на преговорите в Киото води до бързото сключване на споразумение преди края на 1997 г., което определя общата цел, като сбор от индивидуалните цели на държавите членки, на 9.2%. Преговорите в Киото наистина завършват с ограничен успех, тъй като все пак се постига договореност за обвързващи задължение за намаляване на емисиите, но целите не са достатъчно амбициозни. За ЕС „общо и индивидуално“ чрез държавите членки, целта е 8%. Това налага предоговаряне на споразумението за „споделяне на тежестта“, което в новия му вариант приема общата цел от 8% и смекчава разликата в индивидуалните цели. В такъв вид споразумението е прието и влиза в сила през 2002 г. като Решение за одобряване на протокола от Киото (2002/358/ЕС).

В процеса на реформиране на политиките по изменението на климата това решение също бива ревизирано като част от енергийния и климатичен пакет от 2008 г. Основната разлика между старото и новото решение идва от факта, че новото се отнася само до секторите, които не са обхванати от схемата за търговия с емисии, които представляват по-малки и разностранни субекти (Lacosta et al. op. cit. 101). Това са секторите транспорт, услуги, жилищни и публични сгради, селско стопанство, отпадъци и малки индустриални инсталации. Общото редуциране на емисиите от тези сектори е равно на 10% спрямо 2005 г., което добавяйки 21% от редуцирането чрез схемата за търговия с емисии, е равно на 14% общо намаляване на емисиите до 2020 г. спрямо 2005 г. и 20% спрямо 1990 г. Около 60% от това редуциране трябва да се осъществи в секторите, обхванати от схемата за търговия с емисии, заради нейния потенциал да постига ценово ефективно редуциране (COM (2008) 30 Final). За да бъде по-лесно прието предложението ѝ, Комисията обвързва индивидуалните задължения на държавите членки с техния брутен вътрешен продукт, което постига едно справедливо разпределение на усилията между по-бедни и по-богати. Намаляването на емисиите трябва да се осъществява линейно, като държавите членки получават всяка година определен брой разрешения за емисии, които намаляват постепенно в периода от 2013 до 2020 г. В такъв вид решението е прието заедно с останалите елементи от енергийния и климатичен пакет (406/2009/ЕС).

2.3.4 Въглеродно улавяне и съхранение

Въглеродното улавяне и съхранение е една от най-перспективните технологии за справяне с проблема с емисиите от фосилни горива, като в същото време има потенциала да помага за решаването на проблема с енергийната сигурност. Съществуват три технологии за въглеродно улавяне, които се намират на различен етап на развитие:

- Улавяне преди изгарянето (pre-combustion), който има потенциал да редуцира до 90% от въглеродния диоксид, но не може да бъде вграден във вече функциониращи централи;

- Улавяне по време на горенето (oxy-fuel), когато въздухът предварително се разделя на азот и кислород горенето се осъществява с кислорода, като се отделят въглероден диоксид и водни пари, които могат лесно да бъдат разделени. Тази технология може да бъде вградена във вече изградени централи;
- Улавяне след изгарянето, когато въглеродния диоксид се отделя от сместа, образувана след горенето, най-често чрез абсорбция. Тази технология е най-добре изучена.

Перспективите на въглеродното улавяне и съхранение обясняват присъствието на тази технология в най-високото равнище на дневния ред на енергийните и климатични политики. Предложението на Комисията за директива относно съхранението на въглероден диоксид в геоложки формации урежда начина, по който спестените емисии се разграничават в рамките на схемата за търговия с емисии. Спестяването на цената на тези емисии трябва да бъде достатъчен стимул за въвеждане на технологията когато тя бъде достатъчно зряла, но в същото време тя не трябва да замества другите мерки в политиката за борба с изменение на климата, нито да способства за продължаване на зависимостта от фосилни горива.

Директивата предвижда средствата от 500 млн. разрешения за емисии от резерва на схемата, предназначени за инсталации, които предстои да бъдат въведени в нея, да бъдат отделени за финансиране на демонстрационни проекти за въглеродно улавяне. Тя среща съпротивата на определени членки, в които технологията би била по-скъпа за осъществяване. Разногласията са преодолени, когато през втората половина на 2008 г. френското председателство на Съвета на ЕС провежда двустранни преговори с тези държави членки (Chiavari 2010, 162). Така директивата е приета като част от енергийния и климатичен пакет и влиза в сила през юни 2009 г. (2009/31/ЕС).

3. Заключение: енергийната политика на ЕС – движение от негативна към позитивна координация?

От това сбито представяне е ясно, че европейската енергийна политика е изминала дълъг път през последните шестдесет години: от скромното начало – ЕОВС, която няма никакво практическо отражение върху енергийния сектор, до текстовете в Лисабонския договор, които най-сетне дават правна възможност за политическо взаимодействие. Ако трябва да се даде бърз отговор на въпроса защо се стига до този ход на събитията, един възможен отговор би бил следният. Всяка политическа общност съществува защото нейните членове осъзнават, че чрез нея те могат да решават своите колективни проблеми по-ефективно, отколкото ако ги решават индивидуално. За да бъде стабилна във времето, такава общност трябва да осигурява механизми за решаване на конфликтите, които възникват между членовете ѝ по повод решаването на тези колективни проблеми, и да съдържа механизми за адаптация и промяна, за да продължи да бъде атрактивна опция за в бъдеще.

Историята на енергийната политика представя ЕС в такава светлина. Необходимостта от премахване на пречките пред общия вътрешен пазар, рисковете за сигурността на енергийните доставки и климатичните промени водят до създаването на широк консенсус за необходимостта от мерки за решаването на тези проблеми. Но този консенсус не премахва различията с магическа пръчка. Специфичната позиция на Европейската комисия е това, което дава възможност общността да синтезира един общ дневен ред, без наличието на едни високи транзакционни разходи, които биха се очаквали в една общност със силно различни индивидуални обстоятелства и без такъв политически актьор. Освен това, в ролята на регулатор и „пазител на договорите“, Комисията има

възможност да влияе върху предпочитанията на държавите членки и в сянката на Европейския съд да влияе върху по-неотстъпчивите към сътрудничество. Такава ситуация наподобява преговори в сянката на йерархия, една институционална конфигурация с очевидна координационната ефективност.

От гледна точка на целите на нашия анализ, развитието на енергийната политика: като движение от негативна, към позитивна координация (Scharpf, 1994, 1997). Негативната координация представлява съвкупност от индивидуални действия в среда на минимални институции, която осигурява запазване на статуквото чрез възможността за упражняване на вето. Това означава, че правилата за взимане на решения изискват консенсус, което налага търсенето на такива решения, които не нарушават интересите на никой член на общността. Този модел на взаимодействие осигурява реализацията единствено на решения, чиято Парето ефикасност е по-висока от тази на статуквото, но не осигурява съществено намаляване на транзакционните разходи спрямо едностранното действие при липса на институции.

Фигура 4: Идеални типове на преговорния процес

		Конфликт при разпределение	
		нисък	висок
Конфликт при производство	нисък	Негативна координация	Преговори
	висок	Решаване на проблеми	Позитивна координация

Източник: Scharpf 1994.

Участниците в едни преговорен процес имат да решават два типа въпроси: свързани със създаването на определено благо, и свързани с разпределението на ползите, които ще се реализират от него. На такава основа, освен негативна координация, можем да определим още три преговорни форми: преговори, решаване на проблеми и позитивна координация. Негативната координация се осъществява в условията на конфликт по въпросите на и производството, и на разпределението. При преговорите доминират въпросите за разпределението, както например в пазарните отношения, когато цената е обект на пазарене. При решаването на проблеми, фокусът е преди всичко върху производството, като дистрибутивните проблеми са оставени настрана, например, когато личният интерес е минимизиран в името на някаква колективна полза.

Позитивната координация представлява взаимодействие, при което участниците решават едновременно въпроси на производството и разпределението при ниски нива на конфликт относно тях. По принцип, транзакционните разходи, свързани с позитивната координация би трябвало да бъдат много високи, особено при наличието на голям брой участници (Scharpf 1997, 133), защото предпочитанията на индивидуалните участници в двете дименсии на преговорите трябва да бъдат удовлетворени. Но това не винаги е възможно. Ключовото изискване за наличието на позитивна координация е приемането от страна на всички участници на това, че проблемите, които трябва да бъдат решени (и техните производствени и дистрибутивни аспекти) са легитимни, т.е. се отнасят до цялата общност, и че те трябва да бъдат решени експлицитно и с общи усилия.

Решенията на Европейския съвет през декември 2008 г., когато се постига съгласие по енергийния и климатичен пакет, представляват позитивна координация. Необичайното за енергийната политика бързо и консенсусно решение се дължи на редица външни фактори, както вече бе посочено. Но в същото време те са закономерен резултат на развитието на енергийната политика – от самостоятелно развитие в рамките на националните политики на държавите членки, до нивото на общността. Дали държавите

членки разбират, че общите проблеми, свързани с осигуряването на евтина, сигурна и чиста енергия, могат да се решат ефективно единствено на нивото на общността? Това ще стане ясно в бъдеще и тогава ще научим отговора на въпроса дали общата енергийна политика се движи от негативна към позитивна интеграция. Но от историята на изработването на политиката досега, тази тенденция е очевидна.

ЛИТЕРАТУРА

Axelrod, R. (1981). The emergence of cooperation among egoists. *The American Political Science Review*, 75, 306-318.

Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.

Buchan, D. (2009) *Energy and Climate Change: Europe at the Crossroads*, Oxford: Oxford University Press

Buchan, D. (2010), *Energy Policy: Sharp Challenges and Rising Ambitions* in Wallace, h., M. A. Pollack, A.R. Young, *Policymaking in the European Union*, 6th ed., Oxford: Oxford University Press

Burns, T. R., T. Baumgartner, and P. DeVille (1985), *Man, Decision and Society*, London, Gordon and Breach.

Cameron, P. (2007), *Competition in Energy markets: Law and Regulation in the European Union*, 2nd edn. Oxford: Oxford University Press

Chiavari, J., *The Legal Framework for Carbon Capture and Storage in the EU (Directive 2009/31/EC)* в Oberthür, S., Pallemarts, M. (Eds.). (2010b). *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*. Brussels: VUB Press.

Commission of the European Communities (1988). *The Internal Market for Energy (working paper of the Commission)*, COM (88) 238, final 2.5.88.

Commission of the European Communities (1997) *Communication from the Commission Energy For the Future: Renewable Sources of Energy White Paper for a Community Strategy and Action Plan COM(97)599 final (26/11/1997)*

Commission of the European Communities (2001). *Summary of the implementation of the Electricity and Gas Directives (first benchmarking report)*, Brussels, 3.12.2001, SEC (2001) 1957.

Commission of the European Communities (2002). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Report on progress in creating the internal gas and electricity market*, Brussels, 15.11.2005, COM(2005) 568 final.

Commission of the European Communities (2003). *Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market, Commission staff working paper*, Brussels, 7.4.2003, SEC(2003) 448.

Commission of the European Communities (2006). *Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential*, Brussels, 19.10.2006, {SEC(2006)1173} {SEC(2006)1174} {SEC(2006)1175}

Commission of the European Communities 2000. *Green Paper on Greenhouse Gas Emissions within the European Union*. COM (2000) 87 final. COM(2000) 87 final

Commission of the European Communities 2006a. *Renewable Energy Road Map. Renewable Energies in the 21st Century: Building a More Sustainable Future*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (2006) 848. Brussels: European Commission.

Commission of the European Communities 2008b. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the*

Committee of the Regions. 20 20 by 2020. Europe* Climate Change Opportunity. COM (2008) 30 final. Brussels: European Commission.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Second Strategic Energy Review : an EU energy security and solidarity action plan {SEC(2008) 2870} {SEC(2008) 2871} {SEC(2008) 2872}

Eikeland, Per Ove (2004), The Long and Winding Road to the Internal Energy Market – Consistencies and Inconsistencies in EU Policy, FNI report 8/2004, Lysaker: Fridtjof Nansen Institute, 44 p.

Eikeland, Per Ove, 'The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-state Actors?' Journal of Common Market Studies, Vol 49, No 2, 2011, pp. 243-263.

Eising, R. (2002) 'Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization', International Organization, Vol. 56, No 1, 85-120.

Fairbrass, J. and Jordan, A. (2004), Multi-level Governance and Environmental Policy, in I. Bache and M. Flinders (eds), Multi-level Governance, Oxford: Oxford University Press: 147–64.

Gillingham, J. (1991). Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955. Cambridge: Cambridge University Press.

Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. Science, 162, 1243–1248.

Helm, D.R. (2005), 'European Energy Policy: Securing Supplies and Meeting the Challenge of Climate Change', Paper for the EU Informal Summit, Hampton Court, London, October 27th.

Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2001. Multi-level Governance and European Integration. Governance in Europe Series. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.

Howes, T., The EU's New Renewable Energy Directive (2009/28/EC) в Oberthür, S., Pallemarts, M. (Eds.). (2010b). The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy. Brussels: VUB Press.

Howlett, M, M. Ramesh, A. Perl. Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems. Oxford University Press, Third Edition, 2009

IEA 2007 Energy Security and Climate Policy - Assessing Interactions

IEA Energy Policies Review -- The European Union 2008.

<http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2008/EU2008.pdf>

Lacasta, N., Oberthür, S., Santos, E., Barata, P., From Sharing the Burden to Sharing the Effort: Decision 406/2009/EC on Member State Emission Targets for non-ETS Sectors) в Oberthür, S., Pallemarts, M. (Eds.). (2010b). The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy. Brussels: VUB Press.

Majone, G. (1996) Regulating Europe. London ; New York: Routledge.

Matlary, Janne Haaland. 1997. Energy Policy in the European Union. Basingstoke: Macmillan.

Maynard Smith, J (1982) Evolution and the Theory of Games, Cambridge UP

Mayntz, R. , Fritz W. Scharpf (Hrsg.) Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Campus Verlag, Frankfurt/ Main, 1995

Mearsheimer, J. (2001). Tragedy of Great Power Politics, New York: W.W. Norton & Company.

- Moravcsik, Andrew 1993b. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies* 31 (4):473-524.
- Nash, J. (1953), Two-Person Cooperative Games, *Econometrica*, 21: 128-140.
- Nash, John. Equilibrium points in n-person games. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 1950 36(1), 48-49, 1950
- Oberthür, S., Pallemmaerts, M. (Eds.). (2010b). *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*. Brussels: VUB Press.
- Olson, Mancur. (1971) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, E., R. Gardner, J. Walker. 1994. "Rules, Games and Common-Pool Resources". Ann Arbor, Mich., U.S.A.: University of Michigan Press.
- Rittberger, B. (2001). 'Which Institutions for Post-War Europe? Explaining the Institutional Design of Europe's First Community.' *Journal of European Public Policy* 8 (5): 673-708.
- Scharpf, F.W. (2000a). Institutions in comparative policy research. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 762-790.
- Scharpf, F.W. (2001). Notes towards a theory of multilevel governing in Europe. *Scandinavian Political Studies*, 24, 1-16.
- Scharpf, F.W. (2002b). Legitimate diversity: the new challenge of European integration, *Cahier Europeens de sciences po: Centre europeen de Sciences Po*.
- Scharpf, Fritz W., *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Westview Press 1997
- Skjærseth, Jon B. and Jørgen Wettestad, *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-making and Implementation*. Aldershot, Ashgate, 2008
- Skjærseth, Jon B. and Jørgen Wettestad, 'The Origin, Evolution and Consequences of the EU Emissions Trading System'. *Global Environmental Politics*, Vol 9, No 2, 2009, pp. 101-123.
- Stern, J. (1990) *European Gas Markets. Challenges and Opportunities*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Stern, J.P. (1998). *Competition and Liberalization in European Gas Markets – A Diversity of Models*, London: Royal Institute of International Affairs.
- Waltz, K. (1979) *Theory of International Politics*, Boston, McGraw-Hill.
- Youngs, R., 2009 *Energy Security. Europe's new foreign policy challenge*. New York, Routledge
- Zürn, Michael 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen.

АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ

ЦЕННОСТНИ ДИЛЕМИ НА ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Александър Маринов

„Прилагането на политиките не включва само постигането на това, което сте искали в даден момент. То обхваща и последващите промени в предпочитанията ви, които, разбира се, едва ли са окончателни.“

Анджела Браун, Аарон Уилдавски

Резюме

Развитието на теорията и практиката сферата на прилагането на политиките протича в продължение на десетилетия под знака на дебатите между привържениците на два алтернативни възгледа - „отгоре-надолу“ и „отдолу-нагоре“. Настоящата статия изхожда от разбирането на административния капацитет като способността на администрацията (администраторите) да осъществяват нормативно възложените им задачи и по този начин да реализират съответни обществени очаквания, респективно, на капацитета за прилагане на политиките като способност да се реализира възможно най-точно замисълът на техните „автори“. В този контекст се разглеждат два въпроса, имащи съществен ценностен заряд. Първо, доколко замисълът (материализиран във формулираната политика) е наистина недвусмислен, хомогенен и непротиворечив. Второ, какви са импликациите за прилагането на политиките от очевидното обстоятелство, че в съвременното общество разделението между „автори“ и „изпълнители“ на политиките става все по-условно.

Аргументира се, че съществено значение не само за капацитета за прилагане на политиките, но за цялостната административна теория, е *възприемането или отхвърлянето на ценностната презумпция*, че администраторът е по дефиниция по-малко отговорен и отзивчив към конкретните общности и техните интереси, отколкото изборните представители, иначе казано, дефинирането на рамките на неговата професионална роля. Предлага се следното общо правило: „Когато се разработват концепцията и планът за прилагане на политиката, демократичният подход следва да бъде възприет като предпочитана (предпоставена) опция“.

VALUE DILEMMAS IN BUILDING POLICY IMPLEMENTATION CAPACITY

Dr. Alexander Marinov,

Assoc. professor,

Department of Public Administration, Sofia University

Abstract

Policy implementation, as a field of study, evolved under the sign of two competing view – those of the command and control orientation, or what came to be known as a top-down perspective, and the bottom-up orientation, whose point of view implementation succeeds only when those who are primarily affected are actively involved in the policy planning and execution. The problem here, of course, is the issue of expectations and their subsequent evaluation (and reformulation). The pivotal assumption in implementation is that policy makers can be of one mind when it comes to operationalizing a policy, for, otherwise, implementation becomes a battle to determine a correct reading of the mandate and its accurate execution.

The core of the proposed idea is an explicit recognition that while conceptual clarity and empirical rigor are important goals of implementation theory, it is equally essential that such theory be based on democratic values. It's suggested that more democracy is better than less; that is, more direct forms should be preferred unless there are strong and articulated reasons to avoid them. The following premise is stated: when a policy implementation strategy is designed, a democratic approach should be the preferred (i.e., default) option.

1. Двата подхода към прилагането на политиките

Както е известно, идеята, че прилагането на политиките (най-често използваният англоезичен термин е *policy implementation*) е важен самостоятелен стадий в процеса на политиките, който трябва да бъде изучаван във взаимодействието му с останалите стадии, принадлежи на Харолд Ласуел. Развитието на теорията и практиката в това научно направление протича в продължение на десетилетия под знака на дебатите между привържениците на два алтернативни възгледа. Единият възглед, представен от известни автори като Дениъл Масманиън, Пол Сабатие, Робърт Накамура, Франк Смолууд и Пол Бърмън, поддържа приоритета на налагането на създадената политика чрез инструментите на разпореждането и контрола, поради което често се определя като *подход „отгоре-надолу”*. Другата гледна точка, изразена от изследователи като Майкъл Липски, Бени Херн и Бринтън Милуорд, отстоява тезата, че успешното прилагане на една политика е възможно само когато субектите, пряко засегнати от политиката, бъдат привлечени за активно участие в разработването и осъществяването ѝ, поради което се групират около *подхода „отдолу-нагоре”*. Представителите на това направление са особено настойчиви в изискването аргументите, свързани с прилагането на политиките, да бъдат отчетени още на фазата на разработването им, и изтъкват значението на мнението и включването на администраторите, предоставящи пряко услугите (*street level bureaucrats*). Както пише Бринтън Милуорд, „ако изследователите искат да подобрят шансовете за успех на дадена политика, те трябва да съсредоточат вниманието си върху взаимоотношенията между стадите на формулиране на дневния ред и прилагането на политиката”¹.

¹ Milward, B.(1980) „Policy Entrepreneurship and Bureaucratic Demand Creation”. In: H. Ingram and D. Mann (eds.), Why Policies Succeed or Fail. Beverly Hills, Calif.: SAGE, p. 247

Въпреки че следващото поколение изследователи на прилагането на политиките (Малкълм Гогин, Ричард Матланд, Хелън Инграм, Дениз Шеберле) открояват значението на анализа на ситуационните фактори (различните условия изискват различни стратегии за реализация), дилемата „отгоре-надолу” / „отдолу-нагоре” остава актуална и до днес. Много често на преден план излизат прагматичните аспекти на избора (критериите за ефективността), но те имат по-скоро вторичен характер. Дори в сферите, където традиционно се отдава приоритет на подхода „отгоре-надолу” (като националната сигурност), да не говорим за „по-откритите” сектори на публичното управление, решаването на тази дилема зависи най-вече от основополагащия ценностен избор. Разбира се, всеки ценностен избор има съществени практически последици и настоящата статия е посветена на някои проблеми в този контекст, адресирани към капацитета за прилагане на политиките.

2. Ценностните предпоставки на капацитета за прилагане на политиките

Ако приемем идеята, че административният капацитет се изразява със способността на администрацията (администраторите) да осъществяват нормативно възложените им задачи и по този начин да реализират съответни обществени очаквания, то следва, че капацитетът за прилагане на политиките засяга най-вече способността да се реализира възможно най-точно замисълът на техните „автори”.

Тук се очертават два въпроса, имащи съществен ценностен заряд. Първо, доколко замисълът (материализиран във формулираната политика) е наистина недвусмислен, хомогенен и непротиворечив. Второ, какви са импликациите за прилагането на политиките от очевидното обстоятелство, че в съвременното общество разделението между „автори” и „изпълнители” на политиките става все по-условно.

По традиция се приема, че „базисното политическо решение, обикновено намиращо нормативен израз, посочва очакваните резултати от политиката и структурира процеса на прилагането”.² Като отчитаме обстоятелството, че *в крайна сметка* прилагането на политиката се свежда до промени в моделите на масово поведение (например, да се редуцира броят и тежестта на нарушенията на правилника за движение), релацията „очаквани резултати – измерване на резултатите – евентуално преформулиране на очакванията” винаги (макар и в различна степен) е проблематична. Както често отбелязват изследователите на прилагането на политиките, „субектите на политическото решение (на първо място законодателите) видимо се въздържат да предложат точна формулировка на очакваните от съответната политика резултати”.³ Нещо повече, има съществени разногласия относно препоръчителната степен на конкретизация на очакванията: мнозина твърдят, че прекалено точно дефинираните очаквания са непродуктивни, защото ограничават гъвкавостта при прилагане на политиката. Да не говорим, че дотук въобще не са включени в уравнението очакванията на страните (общностите), за които е предназначена политиката.

Аксиоматичната (но не и безспорна) ценностна предпоставка е, че субектите на политическото решение имат *съвпадащи или хомогенни виждания относно операционализирането на политиката*. Тази предпоставка предлага гаранция (или по-скоро видимост на гаранция), че множеството включени страни няма да бъдат въввлечени в спорове относно „прочита” на политическия мандат, респ. критериите за точно

² Mazmanian, D., and P. Sabatier (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenville, III.: Scott, Foresman, p. 20

³ Maynard-Moody, S., and S. Leland (1999) „Stories from the Front-lines of Public Management: Street-level Workers as Responsible Actors”. In: H. G. Rainey and J. L. Brudney, (eds.) *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, p. 47

изпълнение на замисъла на политиката. На практика, обаче, такава висока степен на съгласие е рядко срещано явление. Известен е примерът от кубинската ракетна криза през 1962 г., когато президентът Джон Кенеди и министърът на отбраната Робърт Макнамара разпореждат на американския флот да осъществи морска блокада на острова на точно определено разстояние от брега. Командването на ВМС едностранно (и без да информира президента) увеличава съществено това разстояние, калкулирайки риска корабите да бъдат подложени на въздушни удари. Авторите на политическото решение и прилагашите политиката нямат различия относно целите на политиката, но се ръководят от различни мотиви и критерии при нейното прилагане, което в крайна сметка води до разминаване в очакваните резултати и в постигнатия ефект.

Общата тенденция в еволюцията на вижданията за капацитета за прилагане на политиките е към засилване на позициите на подхода „отдолу-нагоре”, т.е. на ценностната предпоставка, че „прилагашите практики” и общностите, за които е предназначена политиката, могат да имат съществен принос за по-правилното решение където искаме да отидем и как най-сигурно да стигнем дотам. Той акцентира върху публичното участие (включването на заинтересованите страни) в прилагането на политиките, и то с пределно прагматични съображения – ако целта на политиката е да се промени нечие поведение и ако постигането на целта зависи от кооперативността на този някой, логично е да очакваме, че съответните индивиди и общности ще проявяват по-висока степен на кооперативност, ако бъдат консултирани относно решението, преди то да бъде взето, вместо да бъдат уведомени постфактум.

Всъщност, може би базисният ценностен въпрос е свързан не с противопоставянето на прагматичност (ефективност) и демократичност (участие), а с *начина на разбиране на ефективността*. Както отбелязва Питър де Леон, административната наука и в частност изследването на процеса на политиките „в значителна степен са загърбили своите демократични корени, и то главно в резултат на определянето на ефективността като ценност „първа между равните”.⁴ От своя страна, Инграм и Шнайдер смятат, че едно от основните съображения при изучаването на политиките е „доколко те стимулират и формират демократично участие”.⁵ В този контекст обикновено се спори дали и как демократичното участие допринася за ефективността. Има обаче и друго, не толкова очевидно съмнение – дали наистина (и винаги) разширяването на публичното участие в прилагането на политиките е безусловно по-демократичното решение. Независимо от отговора на този въпрос, сигурното е, че той не бива да бъде подминаван. Предпочитанието към демократичните ценности не бива да води до тяхното неаргументирано фаворизиране, защото това в крайна сметка е в ущърб на самите демократични ценности, практики и на постиганите крайни резултати от политиките.

3. Дилеми на публичното участие в прилагането на политиките

На пръв поглед трудно може да се възрази срещу твърдението, че подходът „отдолу-нагоре” е по-демократичен. Ричард Матланд обаче предлага и друга гледна точка, а именно – че привържениците на подхода „отгоре-надолу” също имат демократични аргументи. Матланд смята, че „изборните представители по-добре изразяват интересите на цялата общност, отколкото (по правило) назначените администратори от крайните звена,

⁴ deLeon, P (1997). Democracy and the Policy Sciences. Albany, N.Y.: SUNY Press, p.p. 18-27.

⁵ Ingram, H., and A. Schneider (1993) „Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design”. In: Ingram and Smith, (eds.), Public Policy for Democracy. Washington D.C.: Brookings, p. 71

които имат ключова роля при дефинирането и прилагането на подхода „отдолу-нагоре”.⁶ Освен това, той изтъква, че привържениците на подхода „отгоре-надолу” не са противници на демокрацията – те отбелязват, че случаите на провал при прилагане на политиките са най-чести при голяма йерархична дистанция между субектите на взимане на решения и изпълнителите, поради което сред тях са най-отявлените привърженици на административната деконцентрация. Резервите на подхода „отгоре-надолу” са свързани най-вече с прякото масово участие в процеса на прилагане на политиките, тъй като виждат в него риск от объркване и изкривяване на вече планирания процес на реализация на целите.

Това, което има съществено значение не само за капацитета за прилагане на политиките, но за цялостната административна теория, е *възприемането или отхвърлянето на ценностната презумпция*, че администраторът е по дефиниция по-малко отговорен и отзивчив към конкретните общности и техните интереси, отколкото изборните представители, иначе казано, дефинирането на рамките на неговата професионална роля.

В смятания днес за класически текст „Нормативната теория и публичната администрация: някои идеи за предефиниране на административната отговорност”, Майкъл Хармън изтъква, че решенията относно политиките трябва да бъдат взимани не само от законодателите, но и с участието на администраторите. Той опровергава по убедителен начин твърдението, че „администраторите действат егоистично и безотговорно, освен ако не бъдат принудени от „безмилостните пазители” на публичното доверие да правят обратното”.⁷ Още по-категоричен е Джордж Фредриксън: „Държавните служители са се заклели да спазват същата Конституция, както и политическите участници в управлението, и на практика имат право да предложат своя дефиниция на публичния интерес. Администраторите могат да бъдат също толкова близо до гражданите, колкото и изборните представители. Нещо повече, законодателите могат да се окажат много по-отчуждени или обладани от известни частни интереси.”⁸

В тази логика на разсъждение особено подходящо е да се позовем на изследването на Ейми Гутман и Денис Томпсън, посветено на конфликта между населението на малкото градче Ръстън, щат Уошингтън, и федералната Агенция за опазване на околната среда.⁹ Поводът за този сблъсък е наистина сложен: основният източник на заетост и на замърсяване в района е един и същ – компанията „Асарко”, която за нещастие към дадения момент е единственият производител на арсеник за индустриална употреба в САЩ. Служителят на агенцията Уилям Ръкълхаус пристига в градчето и провежда анкета сред местното население. Противоречието изглежда нерешимо, или, както гласи заглавието на местния вестник „Хората от Ръстън имат избор: работата или живота”. Гутмън и Томпсън определят предизвикателството пред администратора по следния начин: „Служителят на Агенцията за опазване на околната среда би могъл да пресметне разходите и ползите с помощта на метод, който местните жители най-вероятно няма да разберат, и да формулира рационални предложения, които те биха могли да подкрепят или отхвърлят”. Самият Ръкълхаус обаче дефинира ситуацията по съвсем друг начин: „гражданите знаят, че правото да бъдеш чул не съвпада с правото да обърнат внимание на думите ти. За мен да

⁶ Matland, R. (1995) „Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5:2, p. 154.

⁷ Harmon, M. (1971) „Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility.” In F. Marini, (ed.) *Toward a New Public Administration*, Scranton, Pa.: Chandler, p. 171

⁸ Frederickson, H. G. (1997) *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, p 210

⁹ Вж. Gutmann, A., and D. Thompson (1996) *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, p.p. 164-199.

определям от Вашингтон какво е приемлив риск за хората в Ръстън е в най-добрия случай невъзпитано, а в най-лошия непростимо”.¹⁰

Крайният резултат потвърждава правилността на подхода на Ръкълхаус, който е убеден, че ако представи вариантите на решение на хората, но същевременно им предложи не само информация, а и възможност да обсъдят опциите помежду си, позицията на управлението ще бъде по-добре приета. Дори би било напълно възможно в хода на дебатите да се роди по-добър вариант на политиката. Точно това се случва на практика.¹¹

Ако обобщим, след като е постигнато съгласие по базисните въпроси на политиката, нейното прилагане се превръща от стратегически в тактически въпрос. Вярно е, че тактическите и оперативните проблеми също могат да бъдат източник на сериозни предизвикателства, този подход за въвличане на участниците в прилагането на политиката в дискусиата на фазата на нейното формулиране дава добри шансове да бъдат отстранени големите рискове от непостигане на целите или от постигане на цели, които няма да бъдат признати за легитимен резултат от политиката.

Заклучение

Същността на ценностната дилема при теоретичните предпоставки за изграждането на капацитет за прилагане на политиките е свързана с готовността да се признае равнопоставеността на концептуалната яснота и емпиричните критерии за ефективност, от една страна, и демократичния ценностен стожер, от друга. Административната теория, в частност изследването на административния капацитет и прилагането на политиките не би трябвало да стоят встрани от общата тенденция на засилване на вниманието към демократичния етос и гражданското участие в политическите науки като цяло. Може да се приеме фундаменталната предпоставка, че по-добре е да има „повече”, отколкото „по-малко” демокрация, освен ако няма изрични и убедително формулирани аргументи за обратното. Демократичният ценностен подход акцентира върху преразглеждане на традиционните идеи за началните фази на цикъла на политиките, и най-вече за „отваряне” на процеса на формулиране на проблемите и разработване на политиките за участие на реално засегнатите страни. Става дума за реално, а не формално-куртоазно привличане на общностите и гражданите, имащо същностно отражение върху решението на оправомощения управленски субект.

Разбира се, със сигурност ще има политики, насочени към определени проблеми, както и ситуации на прилагане на политиките, при които класическият подход „отдолу-нагоре” няма да бъде най-доброто решение. В това отношение Р. Матланд е прав, отбелязвайки, че „институционалната структура, разполагаемите ресурси и начина на достъп до „арената” на политиките по-често се определят централизирано, а това не може да не влияе значимо върху резултатите от политиките”.¹² Трябва обаче да се има предвид, че в съвременните условия дори такава „консервативна” проблематика като националната сигурност и управлението на кризи не трябва автоматично да се идентифицира като територия с „ограничен достъп за демокрацията”, т.е. предопределена за прилагане на подходите от типа „отгоре-надолу”.¹³

Съответно, съществуват широк кръг ситуации, в които демократичният ценностен подход трябва да има приоритет като вектор за изграждане на капацитета за прилагане на

¹⁰ Ibid., p. 170.

¹¹ Ibid., p.p. 195-197

¹² Matland, R., op. cit., p. 161

¹³ В това отношение особено внимание заслужават идеите за ролята на кооперативността в процеса на политиките, вж. работата на Т. Танев „Доброто управление: основен фактор за сигурността на обществото през новия век”

политиките. Възможно е да се формулира следното общо правило: „Когато се разработват концепцията и планът за прилагане на политиката, демократичният подход следва да бъде възприет като предпочитана (предпоставена) опция”. Това означава, че прилагането на политиката трябва да следва демократични процедури (и то за предпочитане в най-преките демократични форми и практики), освен ако научният анализ не докаже, че алтернативният подход („отгоре-надолу”) има съществени преимущества.

Тази ценностна рамка не бива да бъде свеждана до наивното допускане, че събирането на общност от хора в една стая (или на един стадион), за да обсъдят разработването на политиката и последващото ѝ прилагане само по себе си ще гарантира формирането на единодушие и единодействие. Ясно е, че хората могат и е нормално често да остават на различни позиции, при това с основателни аргументи. Важното е самият дизайн на процеса на политиките, на капацитета за политики и на неговия институционален субект да благоприятства и защитава утвърждаването на ценността на този социален диалог.

ЛИТЕРАТУРА

Танев, Т. (2008) Доброто управление: основен фактор за сигурността на обществото през новия век. Доклад пред научна конференция по проблемите на националната сигурност, Софийски университет „Св. Кл. Охридски”

Browne, A., and A. Wildavsky. (1984) „Implementation as Mutual Adaptation”. In: J. Pressman and A. Wildavsky (eds.), *Implementation* (3d ed.) Berkeley: University of California Press.

deLeon, P (1997). *Democracy and the Policy Sciences*. Albany, N.Y.: SUNY Press.

Frederickson, H. G. (1997) *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.

Gutmann, A., and D. Thompson (1996) *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hargrove, E. (1975) *The Missing Link: Implementation in Social Policy*. Washington, D.C.: Urban Institute.

Harmon, M. (1971) „Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility.” In F. Marini, (ed.) *Toward a New Public Administration*, Scranton, Pa.: Chandler.

Ingram, H., and A. Schneider (1993) „Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design”. In: Ingram and Smith, (eds.), *Public Policy for Democracy*. Washington D.C.: Brookings.

Matland, R. (1995) „Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5:2:145-74.

Milward, B. (1980). „Policy Entrepreneurship and Bureaucratic Demand Creation”.

In: H. Ingram and D. Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills, Calif.: SAGE.

Mazmanian, D., and P. Sabatier (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenville, III.: Scott, Foresman.

Maynard-Moody, S., and S. Leland (1999) „Stories from the Front-lines of Public Management: Street-level Workers as Responsible Actors”. In: H. G. Rainey and J. L. Brudney, eds. *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

УНИВЕРСИТЕТСКО ОБУЧЕНИЕ

ПОТЕНЦИАЛЪТ НА АКАДЕМИЧНИТЕ СТАЖОВЕ – РЕФЛЕКСИЯ ВЪРХУ ОПИТА И ПЕРСПЕКТИВИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ

Албена Танева

Резюме

Статията е фокусирана върху особената връзка между академичното образование и кариерното развитие на студентите по публична администрация като преход към нов модел на публичните услуги.

Резултатите за публичният сектор са силно зависими не само от регулацията на този сектор, но най-вече от подготовката на ново поколение за публичните услуги. Подготовката се разбира като компетентност, обвързаност и възможност за интеграция в институционалната система. Тъй като стандартите за академично образование в областта на публичната администрация съществуват, най-голямото предизвикателство в това отношение е философията на набиране на нови завършили студенти по публична администрация, прехода от академичен статус към статута на практикуващите и устойчивото развитие на установените модели. Съвсем различно е предизвикателството за обучение на опитни държавни служители. Този въпрос е особено важен по отношение на стандартите, целите и ценностите, които се очаква преподавателят да осъществи.

Емпиричната основа е десетилетие опит ш провеждането на стажове за студенти по публична администрация в Софийския университет, както и провеждането на курсове по лидерство за практикуващите в рамките на обучителните програми на катедра Публична администрация. Заключениеята се отнасят до въздействието на академичната програма за стажове върху наемането, компетентността, удовлетворението от работата и устойчивата кариера на младите служители в сектора на публичните услуги.

THE POTENTIAL OF ACADEMIC INTERNSHIPS – REFLECTION ON THE PAST EXPERIENCE AND PERSPECTIVE FOR DEVELOPMENT

Dr. Albena Taneva

Department of Public Administration,
Sofia University

Abstract

The paper is focused on the particular relationship between academic education and career development of graduate students in Public Administration as a transition towards a new model of public service.

The results of the public sector are highly dependent not only on the regulation of this sector, but largely on the preparation of the new generation for the civil service. Preparation is understood as competence, commitment and possibility for integration within the institutional system. As the standards for the academic education in Public

administration exist, the biggest challenge in this regard is the philosophy of recruitment of the new graduates in Public Administration, the transition from the academic status to the status of practitioners and the sustainable development of the established models. Quite different is the challenge for training of experienced civil servants. This issue is particularly important in regard to the standards, purposes and values which the trainer is expected to fulfill.

The empirical basis of this paper is a decade experience in conducting the internships for students in Public Administration at Sofia University as well training courses on leadership for practitioners in the training programs of the Department of Public Administration. Conclusions concern the impact of the Academic internship program on the recruitment, competence, job satisfaction and sustainable career of young employees in the civil service.

1. Стажовете: от компетентност към тренинг

Компетентното и отговорно действие във всяка дейност е вечно актуална стратегическа цел. Такава кауза едва ли би срещнала несъгласие или скептицизъм. За радост, пътищата към нейното постигане са много и разнообразни. Статията има за своя цел да проблематизира един от тези възможни подходи. Става дума за стандартизирането на академичните стажантски програми и техния потенциал за придобиване от студентите на практически професионални умения още по време на тяхното следване. Изводите почиват върху над десет годишен опит на стажантската програма на катедрата по „Публична администрация“ в Софийския университет.

Десетгодишният период споменавам не случайно. Сам по себе си той не е нито много, нито малко време. За страна, преживяваща фундаментални политически и социални промени, обаче, десет години са дълъг период. В края на деветдесетте тепърва се поставяше началото на академичните програми по „Публична администрация“. Ако не се брой законът за държавния служител в България от 1922 година, то приетият през 1999 е първият, който регламентира държавната служба. В този период България активно хармонизираше своето законодателство с европейското, за да се стигне до едно от най-важните събития в живота на своята съвременност – приемането ѝ за пълноправен член на ЕС през 2007 година.

Защо споменавам тези факти? Защото те са най-съществени елементи от ситуацията, при която трябваше да започне да действа и обучението и практиката на студентите по Публична администрация в България. Значението им се състои в осигуряването на положителна и поддържаща среда, за да започне в България да се осъзнава, че за управлението е необходимо специализирано знание. Много дълго време управлението на експертно ниво е било поделено между юристи и икономисти, които олицетворяват двата основни подхода на формалния рационализъм при управлението – решението е добро, ако съответства на нормативното предписание (свеждането на доброто управление до законосъобразното управление) или ако е защитимо в рамките на финансовата ефективност (по-добрата цена печели). Калкулирането на човешки съдби и качество на живот обаче, често излиза извън рамките на тази формална логика. В управлението на публичния сектор може да се окаже, че по-скъпото решение е стратегически и непосредствено по-доброто. Разполагането на даденото решение в рамките на законовата рамка е само първа, но недостатъчна стъпка за неговото формулиране. Често алтернативите на дадено решение са в рамките на определени законови рамки, но съдържанието им е диаметрално противоположно – дали ще преместим едно училище в съседно населено място или ще поддържаме маломерни класове са законово правилни решения. По своето съдържание обаче са принципно различни и отразяват различна философия – кое е добро за хората.

Академичната програма по Публична администрация обучава студентите на всичко това. Те изучават множество юридически дисциплини, за да познават законовата рамка, регламентираща решенията в публичния сектор. Те изучават редица икономически и

финансови дисциплини, за да разбират този тип ефективност и логика на управлението. Те обаче изучават още редица социологически, политологически и общочованитарни дисциплини, за да се превърнат накрая в онзи тип управленци и експерти, които се доближават до елегантната дефиниция на Хърбърт Саймън за публичната администрация като „съвместна дейност за постигане на идеална цел“.

Нашите студенти са продукт на този тип разбиране. Училищата, от които идват, мотивацията, с която избират да изучават „Публична администрация“ очертава в голямата си част общност на амбициозни и заинтересовани младежи, доверили се на разбирането, че в институциите на младата българска демокрация има място за добре подготвени и почтени млади специалисти, които ще могат да работят и живеят от своя труд в своята страна именно онова, за което се подготвят.

Самата атмосфера в специалност Публична администрация е повече от добра и окуражаваща. За своите четири години в бакалавърската степен на обучение студентите имат възможност не само да бъдат подготвени чрез една фундаментална интердисциплинарна програма, но също така да участват в множество научни форуми и изследователски проекти. Учреденият още със създаването на специалността ежегоден конкурс за студентско есе в областта на публичната администрация на името на „Лиляна Данева-Бризби“ е един от начините да бъде насърчавана творческата изява на студентите по актуални теоретично-приложни теми от тази така актуална област на знанието. Постоянният научен семинар, конференциите и ежегодно провеждания ден на специалността създават както научен интегритет в специалността, но също така и вдъхновяваща и творческа атмосфера за развитие на всеки студент не само като знаещ, но също и като позитивно мислещ и целенасочен „творец“ в сферата на управлението на публичния сектор.

Така очертаната идилична картина обаче бива поставена на сериозно изпитание още при първата среща на студентите със света на практиката. Някои от проблемите не са така остри както преди десетина години, но те все още имат своите немалки рецидиви.

На първо място това е предразсъдъкът на някои държавни служители с дълъг стаж в държавната служба, които имат юридическо или икономическо образование. За мнозина от тях остава неясно защо след като студентите, изучаващи Публична администрация преминават през толкова много юридически и икономически дисциплини не са предпочели да станат направо юристи или икономисти.

Друг предразсъдък към квалификацията по „Публична администрация“ я стереотипизира като умение за нисък ранг служител във фронт офиса и пречи да се осъзнае знанието по тази висококвалифицирана дейност като компетентност за участие във високите етажи на държавната служба и управлението. Колкото и да е странно, но дори и днес може да се срещнат държавни служители, които смятат, че студентите по „Публична администрация“ се подготвят за секретарки. Доколкото този проблем остава на нивото на психологическите предразсъдъци, това е преодолимо със самия факт на уменията на нашите студенти. Обикновено именно по този начин са били решавани много от случаите. По тази причина факторът време е от значение, защото с всеки следващ випуск все повече стават кадрите, които опровергават скептиците. Със своята компетентност, интердисциплинарни познания и характерните за тези науки подходи, възпитаниците по Публична администрация (предполагам не само от Софийския университет) имат валенции към множество различни типове професии и по-лесно биват *тренирани* за конкретните технологии на работата, по която са назначени.

Интересно е да се отбележи, че студентите ни правят много ясна разлика между тези два различни типа подготовка – да бъдат *компетентни* и да бъдат *тренирани*. Специално за нуждите на този анализ проведех анкета със студентите от випуск 2012, преминаващ през стажантската програма на катедрата. Буквално изчерпателно, всички анкетиращи са

отговорили, че за тяхната подготовка е от първостепенно значение солидното им академично знание, което те приемат като най-важно свое предимство за професионалната си реализация, от която пък очакват да получат тренинг за конкретна дейност и особености на професията. Нещо повече, с учудваща зрялост за своята 20 годишна възраст редица респонденти застъпват тезата, че да се получи тренинг без предварителна теоретична подготовка е дори вредно и опасно, защото това превръща държавния служител от мислещ и въздействащ с чувство на отговорност върху процесите експерт в механична трансмисия на волята на всеки, който би искал да употреби технологията за прокарване на дадено решение без оглед на публичния интерес и общото благо.

По-сериозен от гледна точка на последиците е предразсъдъкът към специалността, материализиран в политиките за наемане на персонал. Обявяването на конкурси, които ограничават кандидатите до икономическо или юридическо образование, когато спецификата на работата се отнася до *par excellence* работа в дирекциите на общата администрация изглежда напълно произволна. Този проблем постоянства и се явява сериозна пречка за реализирането на кадрите в съответствие с тяхната действителна подготовка и специализация. Всъщност, това е много голяма самостоятелна тема за анализ. Става дума за **стандартите** при определяне профила на допустимия кандидат. Скептицизмът спрямо марката „Публична администрация“ (когато това се случва) блокира възможността за отлично подготвените випускници да намерят своето място в държавната служба.

Осмислянето на опита от учебните стажове в докладите на студентите очертава един ясно разпознаваем тренд в техните ценности и нагласи спрямо стажа и усвояването на конкретни умения в реална работна среда. Наблюдава се устойчивост в критичните заключения спрямо всеки случай, когато приемащата стажант институция подхожда формално, незаинтересовано и дистанцирано към студентите, провеждащи учебен стаж при тях. Независимо от причините за negliжиране на приетите стажанти, това винаги е коментирано от тях в конструктивен дух с оглед на превъзможване на ситуацията. Наблюденията описват няколко характерни случаи на подценяване:

- третиране на стажуващите студенти като технически сътрудници и секретарки;
- неумение да се създаде организация на работното място така, щото текущите задания да бъдат разпределени и върху временно пребиваващите в дадената служба;
- отправяне на студентите поради погрешно схващане на ситуацията като принуда от страна на академичните власти за полагане на стаж;
- обикновена незаинтересованост и приемане на стажантите като формално физическо присъствие;

За радост, опитът ми в организацията на стажовете през последните десет години е регистрирал не повече от 15-20 процента подобно третиране на студентите. Причината да се спирам на тези епизодични случаи е поради симптоматиката в реакцията на самите студенти. Те винаги са търсили начин да преодолеят проблема и да намерят начин за по-заинтересовано отношение на приемащата страна. Нещо повече, този свой опит са проблематизирали и споделяли в присъствените часове, така че със съдействието на преподавателите да не се позволяват рецидиви при следващи стажантски сесии. Всичко това е косвено доказателство за подчертано сериозното и заинтересовано отношение от страна на студентите към полагането на учебен стаж. Проведената анкета с настоящите участници в стажантската програма на катедрата по „Публична администрация“ при Софийския университет показва, че *почти 90 % от респондентите смятат, че стажовете трябва да разширят присъствието си в*

учебната програма и да присъстват в задължителните предмети през всяка от годините на обучение в бакалавърската степен. Мненията, изразени в свободните въпроси в анкетата показват, че студентите ясно разграничават типа подготовка която могат да получат в класическата академична програма, разбираана като формиране на **компетентност** и съответно усвояването на определени алгоритми на дейност в практиката, разбираани като **тренинг**. В този втори пункт, всъщност картината е динамична, неустойчива и **без стандарти**.

Начинът, по който студентите придобиват своите умения по време на обучението си е предмет на активното търсене на университетските звена. Липсата на стандарт за полагане на стажовете предполага дискусия по въпроса както в академичната общност, така също и в активен диалог с държавните институции, защото визира важния проблем с управлението на кадрите в държавната служба. *Доколко институциите на държавната власт имат активна политика не само за набиране, но и за формиране на своите бъдещи служители, доколко държавата използва възможностите си въздействие върху мотивацията на най-способните студенти да потърсят своята професионална реализация в тази сфера е предпоставка за нивото, което тези институции ще могат да имат в бъдеще.* Тяхната активна роля във формирането/тренирането на студентите би им дала възможност да гарантират както възпроизводството на своите институции, но също така да подобряват своята работа и постижения.

Това е тема, достойна да бъде дискутирана в международната научна област по публична администрация – като споделяне на добри практики в организирането на националните стажантски програми, както и в разширяване на стажа на студентите по Публична администрация в общоевропейските институции, с което да се спомогне за формирането на общи типове професионална административна култура в Европа.

○ ***Положителният опит (добри практики, успехи)***

Опитът от стажантските програми в своята много по-голяма част обаче очертава една коренно различна картина. Независимо, че липсват стандарти, независимо, че за самите държавни служители приемането на стажантите е все пак извънреден ангажимент, документиран факт е, че през всичките години на организация на стажовете съм получила само един отказ за прием. Отзивчивостта на приемащата страна е симптом за масовата позитивна нагласа на държавните институции за сътрудничество с академичните звена и за подкрепа на студентите в техния бъдещ професионален път. Любопитно е да се отбележи, че студентите са приемани на стаж независимо от липсата на регламентирани процедури, без извънреден натиск за съгласие, без заплащане за нито една от участващите страни. *Diferentia-specifica* на този подход е *позитивната нагласа и съпричастност* на всяка от тях. Това е знак за една много *благоприятна ситуация, в която натрупаният опит позволява да започнат да се търсят модели на учебни стажантски програми, които в бъдеще да радват не само с факта на своето случване, но също така с потенциала си да бъдат инструмент в диференцирането на студентите с оглед на професионалното им ориентиране и в подготовката и подбора на кадрите.*

Сътрудничеството между академичните звена по Публична администрация със структурите на държавната власт може да въздейства положително върху ресурсната обезпеченост на институциите с подготвени кадри. Това би спомогнало студентите да завършват не само солидно академично подготвени, но също така и с базов тренинг и умения за работа в институциите. Нещо повече. Стажантският опит е много необходим пробен период за самите младежи, които имат възможността да осмислят действителните си предпочитания и търсения в една реална работна среда. Активното поведение по-късно на пазара на труда на пряко завършилите ще бъде осъзнато и целенасочено действие на

хора, които търсят професионална реализация, а не на хора, които просто търсят работа. Съпричастният и високо мотивиран служител допринася по различен начин за постигане на целите на организацията от формално наетия, който работи с минимума на своите умения, докато се оглежда за по-добро за себе си място.

○ **Фактори за положителните резултати:**

▪ **Ролята на лидера (институционален, образователен, ситуационен)**

Положителният опит в провеждането на стажантската програма е резултат на няколко фактора. Преди всичко, това са *личностите*, ангажирани в този процес. На практика, всеки един, който е допринесъл за осъществяването на стажове, е направил това поради *отзивчивост* или *предвидливост*. Отзивчивостта е спрямо академичните звена и самите студенти, които получават шанс да попаднат в реална работна среда. Предвидливостта обаче е за всички онези институции, които приемайки стажанти, успяват да водят активна политика в рекрутирането на кадри и да подсигурият възпроизводството на своите институции.

В това отношение катедрата по Публична администрация в Софийския университет има богата хроника на междуинституционални партньорства с отличен резултат за всяка от страните. Благодарение именно на такива сътрудничества студентите имаха възможност да участват във всички етапи на организирането на форуми (с институцията на Националния Омбудсман, с Държавния културен институт на МВнР и Дипломатическия институт при МВнР); да се превърнат в интегрална част от всекидневната дейност на дирекциите Държавна администрация и по стратегическо планиране при Министерския съвет; със Столичната община, която чрез своята Дирекция „Човешки ресурси“ успява да създаде организация, съумяваща да представи на стажантите всички направления в дейността на общината и много други, с които през годините бе намерен подходящия модел за всеки отделен случай.

За по-добрата подготовка на студентите самата катедра по Публична администрация разви присъствени часове за студентите, където се провеждат тематични срещи и дискусии с представители на различни институции. Участието на студентите е обогатено с изследователски задачи, които едновременно ги ориентират в разнообразието на теми от работното всекидневие на институциите, а обобщенията от тези проучвания ползват партньорите-държавни служители в текущите им задачи.

Този ad hoc разработен модел на организация на стажовете дава достатъчно добри резултати за момента. Именно лидерите на този процес обаче биха могли да развият системата на качествено ново ниво, като разработят стандарти и модели, с което процесът да стане по-ефективен и пълноценен за всички участващи страни.

▪ **Времевият факторг (периодът на създаване и развитие програмата по Публична администрация)**

Новостта на специалност „Публична администрация“ в страните от Източна Европа, и в частност в България представлява едновременно и шанс и проблем. Шанс е от гледна точка на възможността да се започне с модерна програма, която напълно кореспондира на развитието, което са извървели тези академични общности в страните на Западна Европа и Съединените щати. Проблемът е в изпреварващата инерцията на институциите програма, която всъщност трябваше да изнесе на свой гръб преходът по установяване на учебната марка „Публична администрация“.

- Алумни факторът

Установяването на учебната марка „Публична администрация“ на Софийския университет бе много положително повлияно от алумни факторът. Наличието на випускници на специалността на практика във всички институции, прави още по-лесно поддържането на стажантските дейности. Качеството на техните знания отвори по-широко вратите на редица институции и направи желани стажантите от следващите студентски курсове по „Публична администрация“ от Софийския университет. Наред с това, те са особено полезни с активната си *подкрепа в провеждането на практиката на място*. Випускниците имат *съществен принос в укрепването на интегритета на специалността* с множество прояви през цялата учебна година. Инициираният от катедрата алумни клуб е онзи неофициален медиатор, който успява да помогне с по-оперативната организация и съкращаване на сроковете; с обогатяване на съдържанието в дневния ред на стажантите в самата институция и в поддържането на така необходимата отлична обратна връзка.

2. Обученията на държавни служители: от тренинг към нова компетентност

- Казуси, разработени от държавните служители по време на техните обучения в катедрата по „Публична администрация“

Университетът винаги е средоточие на ново знание и свободна мисъл. В известен смисъл, университетът прави обратното на онова, което един служител трябва да научи да прави в практиката – дава алтернативи, подлага на съмнение установеното, дава критичен поглед към действителността. Обученията на държавните служители съдържат ценната за тях възможност за теоретична рефлексия на своя опит и на тази основа – за осмисляне на разнообразните случаи от всекидневната им практика.

- Самото откъсване от работния ритъм е вече полезно за всеки. Възможността да се намери пресечна точка на различни теории с конкретни, банални епизоди от работното всекидневие е повод те да бъдат възприети по нов начин. Мисълта за това колко много възможности има да се постигне различен резултат дори при промяна на малък детайл в подхода, е част от постижението.

- Разработките на казуси очертават голямо разнообразие на теми: от банални грешки в организацията на работата или неетичност в отношенията до сериозни нарушения в отговорността на даден ръководител, който negliжира експертното знание на своите подчинени и подготвените от тях материали за сериозни и важни преговори, които даден ръководител проваля. И обратно, селектират се множество случаи, когато съобразителността, високото чувство за отговорност и съпричастност към резултата от държавни служители на най-различни нива са довели до значими резултати за общността.

- Разбира се, държавните служители са не само образовани, но вече и тренирани. Често този тренинг е знание за някакви процедури, чрез които осъществяват всекидневната си работа. Постепенно алгоритъмът на работата измества за мнозина вдъхновението и я превръща в монотонен ритъм по прилагане на процедури. Не в това, обаче, е философията на тази дейност. Да се твори организация чрез управление е една от най-творческите задачи и представлява високо професионална дейност. Затова свеждането ѝ до клише опорочава самата същност на тази професия. Когато организацията на работата в държавната служба се сведе само до формално прилагане на процедури, то на свой ред това превръща в монотонна рутина и предпоставка за лоши практики.

Накратко, това са случаи, свързани с умението да се въздейства върху процесите в положителна посока чрез организация и промяна в подхода; умението на служителя (независимо от неговата позиция в йерархията) да предизвиква подобрене в средата и в крайния резултат. Често начините за постигане на добър резултат се търсят в подобряването на комуникацията, добронамереността в общуването и изграждане на екипност.

Обученията на държавни служители по академична програма позволява да се идентифицират проблемни области, които не изискват финансов ресурс, за да бъдат превъзможвани. Много често констатираните и добри и лоши практики обикновено са от организационно или от психологическо естество. Тези разработвани за нуждите на обучението казуси обаче остават неизползвани като обратна връзка с практиката, където биха могли да оказват своето въздействие за подобрене на средата.

В сравнение със студентите, които тепърва формират представата си за своята бъдеща професия и които имат изключително малък поглед върху практиката на държавната служба, казусите, разработвани от държавните служители са ценен ресурс за учебен тренинг. Действително, студентите са много критични в осмислянето на своя стажантски опит. Те са чувствителни както към незаинтересоваността към тях в качеството им на стажанти, така също и към всяка нередност, лоша организация и проблеми, които забелязват на работното място. Те не пропускат и и най-дребни, на пръв поглед, неудобства като слушането на музика на работното място, когато това очевидно пречи на останалите, но не се санкционира нито от преките началници, нито от равните по ранг колеги. Остро критикуват разхищаването на ресурси поради лоша организация (например, дублиране на вече свършена работа поради нежелание или невъзможност да се намери вече изработен резултат). Причината да споделят тези конкретни и сякаш дребнави забележки е поради недоумението им срещу неоправданото примирение с лошите практики. За тях това е симптом за дефект в организацията на работното място.

Отклоненията в организацията и в поведението на работното място са повод за критичен анализ и от страна на държавните служители, преминали обучения в академичните програми по тази материя. Ако за студентите това е предмет на осмиване и дръзка критика, то за практиците, това е по-скоро критично очакване, че следващ началник би създал добра организация, с която да се превъзможват лошите практики. И за двете категории обучаеми се констатира, че е налице компетентност, за да се разбира желаното състояние и степента на отклонение, когато тя е налице. Дали обаче в реална работна среда биха били предприети стъпки за действителна промяна е предмет на много по-продължителен тренинг. Нагласата за несъгласие с лошите практики не само на нивото на анализа, но и като реално действие се блокира от страха за загуба на работното място или възможна изолация. Превъзможването на инерцията за примиряване с лошите практики е сред най-трудните предизвикателства при тренинга на умения. Селектирането на реални казуси от практиката, които демонстрират възможността да се постига добър резултат без негативни последици за активните и принципни служители е добър и работещ инструмент в процеса на самото обучение.

Интерпретацията на казусите в контекста на лидерската проблематика (в духа на Бърнс) среща голям интерес и оживени дискусии. Разбирането за лидерството като начин на осъществяване на дейността е една добра теоретична основа за преосмисляне на редица практики. Една от много добре работещите илюстрации за възможното позитивно действие е казусът с Каварненският кмет, който като преподавател предлагам на вниманието на обучаваните. Това е един от особено ярките примери от последните години в България, които комплексно илюстрират потенциала на публичната власт да бъде лидер на промяната и да доведе до устойчивост на постиганите от нея резултати.

Параметрите на този казус са следните: Това е един от регионите в България, които са считани за изостанали и без особен потенциал за развитие. В резултат на управлението на своя кмет и неговата администрация е постигната мащабна промяна. За 2003 година местните данъци и такси са около 450 хиляди лева, а за 2006 година са към 4 млн. лева. Безработицата е била 22 процента, а към края на първия мандат на кмета е 6 процента. Дейностите, около които местната власт е успяла първоначално да задвижи своите проекти е мащабното развитие на рок фестивали. Организационното умение на местната власт да формира тази инициатива като структуроопределяща и да осигури устойчивост във възпроизводството ѝ е завладяващ пример за лидерския потенциал на публичната власт.

На основата на изложеното, според мен, „новият модел на държавна служба“ означава както добре подготвен, така също трениран, но най-вече съпричастен към постигането на резултат в регулирането на публичния сектор. В българския контекст има една устойчива представа за работата на държавния чиновник, като за човек, който има сигурен доход, получаван без много усилия. Исторически наследената представа в масовото съзнание за работата на държавния служител като за „не-работа“ – за правене на нищо е предмет на промяна.. Всъщност, подобряването на комуникацията на публичната администрация със самата публика увеличава потенциала ѝ за постигане на резултати. Създаването на този тип социален интегритет от структурите на публичната администрация е предизвикателство, което може да бъде преодолявано само от наистина посветени на своята професия служители. Постижения от такъв мащаб са възможни, когато новите поколения студенти по „Публична администрация“ биват не просто приемани за кратък стаж, а се превърнат в неотменим елемент от възпроизводството на административната култура на институциите. Докато не се създадат стандарти за провеждането на учебни стажове и целенасочена политика на институциите на държавната администрация за рекрутиране на кадри, активният субект за свързване на „образованието“ с „практиката“ всъщност остават академичните звена.

В заключение заслужава да се отбележи, че политиките за студентските стажове имат различни модели. Така например, по думите на германски учен в тази област, в Германия подобен въпрос е отлично решен. Според него, структурите на държавната администрация и на работодателски институции са активният субект, който търси подходящи за своята структури таланти студенти. Развитието в подобна посока на процесите в България би било още една стъпка по посока на зрелостта на институциите, които разбират, че просперитетът им е функция от способните и добре подготвени служители. По-тясното и системно сътрудничество между академичните звена и структурите на практиката е една от възможните стъпки за подобрене на общата административна среда в България.

ПРАКТИКИ

ФОРМИРАНЕ НА ПОЛИТИКАТА ЗА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА¹

Проблеми и възможни решения

Илия Налбантов²

Резюме

В статията се представя един възможен модел за формиране на държавната политика в сектора за сигурност и отбрана. Този модел се основава на постигането на обществено съгласие при формирането на държавната политика чрез подобряване организацията на работата и ефективността на Консултативния съвет по национална сигурност при Президента.

SECURITY AND DEFENCE POLICY CREATING *Problems and possible solutions*

Iliya Nalbantov

President of Association "George C. Marshall Club – Bulgaria

Abstract

The article presents a possible model for the formation of state policy in the security and defense sector. This model is based on the achievement of public consensus in shaping state policy by improving organization and effectiveness in the activity of the Consultative National Security Council by the President.

¹ „Политика за сигурност и отбрана“ - две категории, които са от различен порядък, но в политическата практика се използват като равнопоставени. (Виж *Член 36* (предишен член 21 от ДЕС) от Консолидираните текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз.) Равнопоставеното използване, вкл. в текстовете на Лисабонският договор показва продължаващата зависимост на европейската отбрана от жизнеността на НАТО. На този етап от своето развитие Европейският съюз предпочита да се възползва от предимствата на Стратегическото партньорство със Северна Америка в рамките на НАТО, отколкото да изгражда отбранителен капацитет с военни способности, за който няма да има пространствени възможности за самостоятелно реализиране. Въпросът с изграждането на военни способности на ЕС има и други аспекти. Например отговорност пред разнопосочните интереси на европейските избиратели и дълбоко вкорененият в европейската културна матрица страх от разрушителните последствия за европейското единство, които биха могли да се породят от практиката при използването на един самостоятелен военен механизъм. Практика, която едва ли ще се различава съществено от тази, на имперските армии в миналото. Като се има предвид тези обстоятелства е изключено въпросът за съществуването на НАТО да бъде поставян сериозно от действащи политически лидери, а това предопределя и равнопоставеността при използването на понятията „сигурност“ и „отбрана“.

² Асоциация „Джордж Маршал“ - България

Тази статия е провокирана от изказването на вицепрезидента на Република България Ангел Марин по повод взаимоотношенията президент – министър на отбраната.

„...Но въпросът не е толкова за взаимоотношенията между президента и министъра на отбраната, въпросът е много по-сериозен и той е в това, че няма или, където и доколкото има механизъм за вземане на държавни решения и за определяне и изпълнение на политики, те не работят³. Или няма такъв механизъм, или той не работи⁴.“

От висотата на президентската институция са направени две констатации:

1. Няма механизъм за вземане на държавни решения и за определяне и изпълнение на политики.
2. Доколкото има механизъм за вземане на държавни решения и за определяне и изпълнение на политики, този механизъм не работи.

Проблемът при анализа на тези две констатации е взаимноизключващото „или няма“ „или той не работи“. Може ли да работи нещо, което не съществува? Или има някакъв или нещо като подобие на механизъм, но не работи. Кое от двете е вярно?

От противоречивостта на тези две констатации могат да бъдат направени много изводи, но за нуждите на нашето изложение ще се спрем на следните два:

Първо – те са доказателство за липсата на формални критерии, с които се оценява (самооценява) ефективността от дейността на президентската институция

Второ - едва ли има по-синтезиран начин да бъде представена липсата на политическата култура за стратегиране в нашата страна.

Възможни критерии за оценка

Въпросът с формалните критерии за оценка на ефективността при функционирането на президентската институция заслужава особено внимание. Съгласно разпоредбите на **Конституцията** институцията **Президент** представя България в международните отношения. Няма да се впускаме в излишна риторика, за да обясняваме, че тя представя не само символите на страната ни, а политики, които България осъществява или замисля да осъществява. Именно разликата между конституционните задължения и отсъствието на механизми, чрез които се формират политиките, създават убедеността в българските граждани за наличието на системен проблем при функционирането на държавните институции. И това не е въпрос на откритост и прозрачност при публичното им представяне, а въпрос на инструментариум.

Разбира се, част от формалните критерии за функционирането на президентската институция са правомощията на президента, произтичащи от Конституцията. Но използването на този подход на оценка ще ни доведе до твърде размитите граници на „изпълнявано - неизпълнявано“, което в мащаба на езиковата игра ще придобие форма на представителност, твърде различна от изискването за ефективност.

³ Участие на вицепрезидента Ангел Марин в предаването “Нека говорят” на БТВ на 08-05-2011 18:00; http://www.president.bg/v_izivi.php

⁴ По нататък в интервюто се посочват актуални примери за това, че страната ни има проблем с формирането на външната политика и политиката за сигурност и отбрана.

Намирането на формални критерии за оценка на ефективността от дейността на тази институция, пряко ангажирана с формирането и представянето на външната политика и политиката за сигурност и отбрана на страната, следва да търсим в изискванията на законите.

Такава възможност ни предоставя **Законът за Консултативния съвет по национална сигурност**, изпълнението на който законодателят е възложил персонално на президента. За формални критерии могат да бъдат възприети и изискванията на чл. 3. от този закон, който определя обхвата на въпросите, предмет на обсъждане. Те са свързани с:

1. външната и вътрешната политика на страната във връзка с националната сигурност;
2. гарантирането на гражданския мир, обществения ред, правата и интересите на българските граждани;
3. действията по пресичане или предотвратяване на възникнала опасност за националната сигурност.

Този обхват е не само твърде широк, а в т. 3 внушението за оперативен отговор на текущите събития е повече от категорично. Т. е. всяка тема, пряко или косвено свързана със сигурността, предизвикана от текущите събития и обстоятелства, може да бъде обект на обсъждане от Консултативния съвет по национална сигурност при президента, с всички последици от ограниченията на времето за подготовката на участниците.

Възможността за провеждането на извънредни заседания на Консултативния съвет при президента не бива да бъде пренебрегвана, но в тези случаи трябва да се отчита обстоятелството, че становищата и предложенията ще са продукт на ограничена по качество експертиза и подлежащи на преоценка и преразглеждане на по-късен етап на някое от редовните заседания на Съвета.

Друг критерии може да бъде системността на провеждането на заседанията на Консултативния съвет по национална сигурност. Съгласно изискванията на закона, за 9 години те би следвало да са не по-малко от 36. Реално проведените са 17⁵, по-малко от половината от изискването на закона⁶.

Не на последно място като критерии е обхватът на обсъжданите теми. Това е повод да се търси друг подход за формулиране на критерии за оценка на дейността на този съвет.

Такъв подход може да бъде изведен от определението за национална сигурност, постановено в Закона за защита на класифицираната информация, и отговорностите на страната ни при формирането на общата външна политика и политиката за сигурност и отбрана на ЕС, както и като член на НАТО.

"Национална сигурност" е състояние на обществото и държавата, при което са защитени основните права и свободи на човека и гражданина, териториалната цялост, независимостта и суверенитетът на страната и е гарантирано демократичното функциониране на държавата и гражданските институции, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива." (т. 13 от §1 на Допълнителните разпоредби на ЗЗКИ.)

От това определение могат да се извлекат следните критерии, по които да се извършва оценка на дейността на КСНС:

⁵ http://www.president.bg/ksns_zasedaniq.php

⁶ Анализът на тези факти няма за цел да политизира темата с правомощията на президента. Въпросът дали президентът е длъжен да изпълнява само изискванията на Конституцията и да пренебрегва изискванията на законите е несъстоятелен. Виж <http://www.vsekiden.com/27771>

1. Защита на правата и свободите на човека и гражданина. (Като елемент на правоприлагането.)
2. Осигуряване на вътрешната сигурност и обществения ред. (Като елемент на правоналагането.)
3. Защита на териториалната цялост, независимост и суверенитет (По смисъла на чл. 9 от Конституцията – това включва отбраната и въоръжените сили.)
4. Демократично функциониране на държавата и гражданските институции.
5. Предвид на произтичащите от членството на страната в ЕС и НАТО отговорности следва да бъде въведен и критерият Външна политика и политика за сигурност и отбрана. (НАТО, ЕС).

Запазване и развитие на благосъстоянието е свързано с:

6. Икономиката и
7. Социалната политика.

Без условности можем да направим допускането, че критериите, произтичащи от определението за национална сигурност могат да бъдат припознати като такива и за обхвата на темите, определени в чл. 3 от Закона за Консултативния съвет по национална сигурност.

От анализа на количествените параметри за 9 години Президентът е бил длъжен да организира и проведе не по-малко от 36 задължителни заседания на КСНС. За този период са проведени 17, т. е. 47% ефективност.

От общо 7 тематични области предмет на обсъждане са били 6 или 86% ефективност.

От проведените 17 заседания, КСНС е провел следните, разпределени по тематични области:

- две (2) по въпроси, свързани с осигуряване на вътрешната сигурност и обществения ред;
- четири (4), свързани с отбраната и въоръжените сили;
- две (2) по въпросите за демократично функциониране на държавата и гражданските институции (обсъждани са проекти на Стратегии за национална сигурност).
- шест (6) по въпроси, свързани с членството на страната в ЕС и НАТО;
- две (2) за икономическата политика (енергийната сигурност);
- едно (1) по проблемите на социалната политика.

Нито едно заседание (0) не е проведено по въпросите за защита на правата и свободите на човека и гражданина.

Президентската институция и всеки един член на Консултативния съвет по национална сигурност дължи на българското общество обяснение за причините, поради които през последните 9 – 10 години не е била обсъждана темата за защитата на правата и свободите на гражданите, въпреки критиките, които европейските институции отправят към България по този въпрос.

Механизъм за формиране и осъществяване на политики или за културата за стратегиране

Въпросът с формирането на държавната политика и в частност външната политика и политиката за сигурност и отбрана винаги е бил предмет на обсъждане в експертната общност. Тази тема се радва на такова внимание, защото има различни тълкувания на Конституцията и по специално на ал. 1 от чл. 105⁷, който регламентира правомощията на Министерския съвет, и на първото изречение от ал. 3 на чл. 11, с което се определя основната функция на партиите да „...съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите“.

Едно от тълкуванията на ал. 1 от чл. 105 на Конституцията е свързано със смисловата интерпретация на думата „осъществява“⁸. Не малка част от експертите, занимаващи се с конституционно право, считат, че думата „осъществява“ се възприема в смисъл на реализиране на идеи, формиране или генерирани от правителството⁹. По силата на това тълкование на Народното събрание се предоставя единствено възможността да санкционира предложените от правителството идеи под формата на политики. По същата логика на президента се предоставя единствено възможността да представя тези политики пред международната общност. Това тълкование на използваната в чл. 105 на Конституцията дума „осъществява“ на практика представя някаква форма на механизъм, чрез който се „определят и изпълняват политики“. Т.е. господин Марин съвсем основателно изказва колебания за наличието на механизъм. Но откъде идва неговото твърдение, че този механизъм не работи? Въпросът, който следва от това твърдение, е – защо този механизъм не работи? Какви са причините? Дали са от субективен характер – стремеж за еднолична изява в централния орган на изпълнителната власт, или от обективен характер, например липсата на административен капацитет, който да обслужва този специфичен механизъм? Твърде е възможно механизмът да е блокиран от сложната комбинация на междуличностни и други отношения, преплетени в съществуващата йерархична система за административно обслужване, която е пригодена да обслужва желанията на стоящите на върха.

Ако приемем първото значение на думата – „правя нещо да стане действителност“, тогава възниква въпросът – къде се формират и формулират идеите и желанията (целите) за развитие на обществото ни. По силата на ал. 3 от чл. 11 от Конституцията това са партиите. Но веднага възниква въпросът ще се сведе ли функцията на президента единствено до представяне на политическите възгледи на партиите като национални политики? Практиката от работата на Консултативния съвет по национална сигурност показва, че парламентарно представените политически формирования отиват със своите си идеи, които се мъчат да представят като всеобщи, и не са редки случаите, когато и в този съществителен орган се стига до политическа реторика и конфронтация с твърде ограничен ресурс за конструктивност. В този случай е основателен отказът на президента да бъде техен рупор.

⁷ Чл. 105. (1) Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите.

⁸ 1. *Правя нещо да стане действителност*. 2. *Осъществяване, реализиране на идеи, желания, възможности*. Български тълковен речник; НИ, София 2004 г.

⁹ За съжаление, това твърдение беше изказано само устно на кръгла маса на която се обсъждаше проектът на Стратегията за национална сигурност от 2010 г. Докато работех върху статията не открих написан текст, който да аргументира тази теза.

Възприемането на това тълкование на понятието „осъществява“ неизбежно ни довежда до разбирането, че страната ни няма механизъм, с който да се определят държавните политики и те да бъдат припознавани като общи от всички при тяхната реализация. Това е огромен проблем, защото по този начин се освобождава място за действие на неформални актьори и фактори¹⁰.

За двадесет години практическо прилагане на Конституцията, закони и други документи, свързани с формирането и осъществяването на политики, е натрупан достатъчен обществен потенциал този възел от междуличностни и институционални връзки да бъде разплетен и механизмът за вземане на държавни решения и осъществяване на политики да бъде приведен в действие. Но следва да бъдем много внимателни за практическите възможности този проблем да бъде разрешен в реално време. Все още е твърде силно въздействието на неформалните, стоящи в сянка фактори и актьори, които значително по-лесно осъществяват своите лични или корпоративни интереси, представени като обществени. Те имат сериозни ресурси не само да спират този процес, но са в състояние да въздействат блокиращо и върху други, доказали своята ефективност механизми. При преодоляването на този проблем трябва да се търси начин за неговото отстраняване или елиминиране така, че да не се допуснат увреждания на обществени инструменти, които са доказали своята ефективност и ефикасност. В този ред на мисли е логично да бъде поставен и въпросът с каква технология ще се отстрани или елиминира този проблем? Или по друг начин зададен въпросът - как да бъде възстановена или създадена отново една от основните функции на държавната власт – тази, свързана с генерирането на идеи за устойчивост на бъдещото развитие на обществото?

Един от възможните подходи в търсенето на решение на тази задача е свързан отново с анализ на начина, по който функционира специално създаденият политически форум, на който се обсъждат въпросите по националната сигурност. Вече казахме, че практиката от използването на този инструмент за формирането на държавна политика е неефективна. Неефективността има причини и те са породени от наличието на проблеми в организацията на неговата работа, липсата на единна база от данни със системни анализи, които да бъдат използвани равнопоставено от членовете му, и условия за реална, конструктивна конкурентност между представените политически формирования.

Преодоляването на първата причина е въпрос на капацитет, който следва да бъде създаден в администрацията на президента. Въпрос на лидерско решение е тази администрация да организира системното провеждане на редовните заседания на Консултативния съвет по национална сигурност, като темите за обсъждането се оповестяват предварително от 3 до 6 месеца, а окончателните аналитични материали се предоставят на участващите не по-късно от седем дни преди датата на поредното заседание.

Преодоляването на втората причина е малко по-сложен проблем, защото трябва да се преодолее съпротивата на значителна част от ръководителите на ведомствата, които несъмнено ще видят заплаха за своята еднолична власт от наличието на такъв национален аналитичен център, който ще разполага с институционалната памет на всички ведомства и ще бъде своеобразен контролен механизъм за тяхната ефективност, особено при управлението на обществените ресурси. За мястото на този център не е нужно да се провежда излишен дебат. Той би следвало да бъде в рамките на администрацията на Министерския съвет и ще се ръководи от Секретаря на Съвета по сигурността към Министерския съвет. С допълнение към съществуващата законова рамка много лесно ще

¹⁰ Виж. Сп. Геополитика, май 2008 г. <http://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika/376-harmonizatsiya-na-normativnata-uredba-v-balgarskata-otbrana>

се уреди задължението да се предоставя аналитичната информация на членовете на КСНС, съобразно графика на редовните му заседания. Процедурите ще бъдат описани в правилника за работата на аналитичния център.

Създаването на конструктивна конкурентност между членовете на КСНС е най-сложният проблем. Условието да се предостави на опонента (опозицията) инструмент, с който той (тя) да те държи непрекъснато в напрежение, докато реализираш политики, изисква съвършено друга политическа култура. За съжаление практикуваният у нас политически „етикет“ много трудно ще бъде пренаписан. Принципът на единоначалието, характерен за военните организации, много често се прилага твърде буквално в публичната сфера, което води до заблудата за монолитността на властта. По тази причина много трудно ще бъдат направени промените в Закона за Консултативния съвет по национална сигурност при президента, с които да се измени съставът му по такъв начин, че опозицията да има количествен превес в него. Това е единственият начин да се създаде действащ коректив на изпълнителната власт и възможност на опозицията да бъде косвено ангажирана с нейното упражняване.

.....

С настоящото изложение се поставят повече въпроси, отколкото бяха намерени отговори. С твърде схематично представени аргументи беше направен опит да се потърси една от системните грешки, съпътстващи процеса на формиране и осъществяване на държавната политика в областта на националната сигурност. В този случай не става въпрос за недостига на правомощия на Президента. Въпросът за създаване на съответната организация при функционирането на Консултативния съвет по национална сигурност очевидно е бил подценен.

Освен въпрос на политическа и административна култура, този проблем пряко се свързва и с технологиите за стратегиране, използвани в модерните общества, където постигането на общественото съгласие е водещ принцип при упражняването на държавничеството.

Съгласие, което може да бъде постигано именно чрез становищата и предложенията, изработени в условия на конкурентна конструктивност на най-високото политическо ниво в страната - Консултативния съвет по национална сигурност при Президента. Това е само една от малкото предпоставки, чрез които би могло доста ефективно да се допринася за успешното и устойчиво развитие на България.

ЗА РЕФОРМАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Възможна ли е тук и сега?

**Мария Славова
Васил Петров
Иван Георгиев**

Резюме

Реформата на съдебната власт е непрекъснато във фокуса на общественото внимание – преди и след приемането на България в Европейския съюз. Именно на реформата на съдебната власт бяха посветени измененията на основния закон на страната от 2003 , 2006 и 2007 година, както и множеството изменения и допълнения в структурния закон за съдебната власт, на Наказателния кодекс, на Наказателнопроцесуалния кодекс, също така и новите Административнопроцесуален кодекс и Гражданскопроцесуален кодекс.

THE REFORM OF THE JUDICIARY

Is it possible here and now?

**Maria Slavova
Vasil Petrov
Ivan Georgiev**

Abstract

The Judiciary reform is continuously in the focus of the publicity – before and after the accession of Bulgaria into the European Union. The amendments into the basic Law of the country in 2003, 2006 and 2007 were dedicated namely to the Judiciary reform as well as the numerous amendments and additions to the Structural Law on the Judiciary, the Criminal Code, the Criminal Procedure Law and the new Administrative Procedure Act and Civil Procedure Code. The Administrative Criminal Procedure Code which is under the preparation will be also aimed at improving the judicial system.

1. Проблемът

Реформата на съдебната власт е непрекъснато във фокуса на общественото внимание – преди и след приемането на България в Европейския съюз. Именно на реформата на съдебната власт бяха посветени измененията на основния закон на страната от 2003 , 2006 и 2007 година, както и множеството изменения и допълнения в структурния закон за съдебната власт, на Наказателния кодекс, на Наказателнопроцесуалния кодекс, също така и новите Административнопроцесуален кодекс и Гражданскопроцесуален кодекс. Административнонаказателнопроцесуалният кодекс, който е в процес на изготвяне, също ще бъде насочен към усъвършенстване на съдебната система. Измененията на Конституцията относно освобождаването на председателите на

Върховния касационен и Върховния административен съд, и на главния прокурор от 2006 година¹, породени от невъзможността предсрочно да се освободи неподходящият избраник за един от тези постове, бяха обявени за противоконституционни с Решение № 7 от 2006 г. на Конституционния съд.

Всяко от избраните народни събрания през последните 20 години отдели подобаващо внимание на реформата на съдебната власт. Не останаха назад политическите инициативи на партиите от мнозинството и от опозицията, а също централната, местната власт и омбудсмана. Особено активен беше Конституционният съд, който в поредица от свои решения² разтълкува текстове от основния закон или прогласи противоконституционността на текстове от новите закони, относно съдебната власт.

Напразни ли бяха тези усилия? Действително за двадесет години се създадоха апелативни съдилища, Върховен касационен и Върховен административен съд, регионални административни съдилища. Бяха въведени нови институти на административното, гражданското и наказателното правораздаване. За добро или зло се появи пробацията, споразуменията по наказателни дела и споразуменията с централната и местната изпълнителна власт, медитацията, правните клиники и института на безплатната правна помощ. Удвоиха се инспекторатите към Министерството на правосъдието и Висшият съдебен съвет стана постоянно действащ орган. Националната следствена служба беше почти лишена от правомощия за сметка на разгърнатата система от дознатели и инспектори към поделенията на Министерството на вътрешните работи, които да подпомагат работата на съда и прокуратурата в борбата с корупцията и организираната престъпност³. Постоянни и временни анкетни комисии на парламентите проучваха и анализираха възможностите за усъвършенстване на съдебната власт, включително и измененията на Конституцията, относно отделянето на следствието и прокуратурата от независимата съдебна власт и присъединяването им към изпълнителната власт.

Републиканският бюджет посрещна санкциите от осъдителните решения на съда по правата на човека в Страсбург заради нарушения на основните принципи на правото, липсата на правни средства за защита, неразумно дългия срок на процесите и отказа от правосъдие.

2. Състоянието на нещата

Не порасна обаче доверието на хората в правораздаването и оценката на Брюксел за реформата на съдебната власт в страната не се промени. Напротив! Оценката се специализира и като че ли доказва неефективността на стратегията за реформа на съдебната власт, дори при ясните препоръки на Европейската комисия и финансовите стимули за насърчаване на промените в нея.

Приемането на страната в Шенгенското пространство също беше убедено от успехите на съдебната реформа и преодоляването на проблемите с организираната

¹ Става дума за допълнението на чл. 129 и създаването на алинея (4) (Нова - ДВ, бр. 27 от 2006 г., обявена за противоконституционна с Решение № 7 от 2006 г. на КС - ДВ, бр. 78 от 2006 г.) „В случаите по ал. 3, т. 5 председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се освобождават от президента на републиката по предложение и на една четвърт от народните представители, прието с мнозинство две трети от народните представители. Президентът не може да откаже освобождаването при повторно направено предложение.”

² Решение № 1 от 13 февруари 2007 г. по Конституционно дело № 9 от 2006 г.; Решение № 8 от 12 юли 2007 г. по Конституционно дело № 5 от 2007 г.; Решение № 5 от 9 юли 2009 г. по Конституционно дело № 6 от 2009 г.; Решение № 4 от 16 юни 2009 г. по Конституционно дело № 4 от 2009 г.

³ Именно по повод на на акциите на органите на Министерството на вътрешните работи, които не завършват с осъдителни присъди се превърна във фолклор фразата ”Ние ги хващаме, вие ги пускате”.

престъпност и корупцията. Рекапитулацията двадесет години по-късно не е положителна. Очевидно е необходимо да се направи цялостен анализ на състоянието на съдебната система и да се изготви стратегия за преодоляването на застоя в реформата.

3. Какво да се прави?

Реформата на съдебната власт предполага преди всичко правни средства. Гаранции за движението на делата, мерки за борба с корупцията, образователна работа за повишаване на правосъзнанието на гражданите, материално и кадрово осигуряване на съдиите, усъвършенстване на юридическото образование чрез прагматизиране на обучението, разделяне на магистърската от бакалавърската степен, обучение на съдебни администратори и параюридически кадри и множество други мерки, гарантирани от политическата воля на управляващите и реализирани от експерти. Наред с мерките стоят и основни въпроси, чиито отговори са предпоставка за ефективността на реформата. Възможно ли е съдиите, прокурорите и следователите да носят отговорност за работата си? Следва ли да се отчитат непосредствено потвърдените или отменени, респективно преразгледани дела като предпоставка за растежа в кариерата? Възможно ли е да се специализира функционалният имунитет, да се въведат основания като основателно съмнение в безпристрастност и обективност, които да довеждат до наказания, отстраняване от длъжност и прочее...

Следва на обществен дебат да се поставят въпросите за професионалната отговорност при нарушения на несъществуващия кодекс за професионално поведение, ролята на гилдията, изучаване на етични правила в съдийското, прокурорското и адвокатското училища, и преди всичко моралната отговорност, която носят представителите на професията във всичките ѝ проявления.

4. Препоръки

4.1. Сред основните предизвикателства пред българската съдебна система са справянето с кадровия проблем, проблема за личностовия подход и упражняването на дискрецията, както и този за проблема за ефективността. Кадровият проблем пред съдебната система според мен е особено остър; факт е, че не е създаден механизъм за обективно и прозрачно оценяване на качеството на работата на съдиите. Съществуващата система в Закона за съдебната власт и още действащата система за атестиране водят до формално и повърхностно оценяване на професионалните и моралните качества на съдиите. Практиката на ВСС показва, че повечето от атестираните съдии са с еднакви оценки, а това по същество е липса на оценяване. Още по-лошо е, че дори в рамките на съществуващия нормативен регламент кадровият подбор не се основа на професионалните и моралните качества на съдиите, а липсата на ясни и конкретни правила превръща кадровата дейност на практика в безконтролна. Това трябва да се промени, като се въведе строго определена и поверена на самите съдии система на атестиране, при която водещото място в процеса да се възложи на съдии от ВКС и ВАС, както и съдии от въззивните съдилища, за сметка на ВСС, който повече или по-малко е политически орган, а и не разполага с възможностите да обхване ефективно атестирането на всички съдии в страната. Решаването на кадровия проблем трябва да обхване не само въпроса за израстването в съдебната йерархия, но и този за първоначалното назначение в съдебната власт.

Налага се решително възприемане на института на младшите съдии, като единствен способ за постъпване на длъжността съдия. Това изисква решително повишаване трудността на конкурса за младши съдии. Друго предизвикателство пред съдебната система е преодоляването на личностовия подход и въпросът с упражняването на дискреция. Под личностов подход разбирам склонността в случаите на необходимост от упражняване на дискреция лицето или служителят, който трябва да я упражни, да се стреми всячески да прехвърли отговорността другиму или да припише вземането на трудното решение другиму. Причините могат да бъдат най-различни – да се угоди на административния ръководител, да се избяга от възможна дисциплинарна отговорност, силен медиен или обществен натиск и пр., но каквито и да са те, следва да бъдат преодолявани посредством отнапред изработени методики и указания за упражняване на дискреционната власт по прозрачен, константен и професионален начин. Това може да стане чрез ползване на опита на страни с утвърдени традиции във върховенството на закона и особено такива от системата на общото право, като САЩ, а също така и чрез намаляване случаите на дискреционна власт, въвеждане на изискване за прозрачност и константност в упражняването на дискрецията. Трето голямо предизвикателство е проблемът за ефективността и неравномерното разпределение на делата между съдилищата. Средството за разрешаването ме е въвеждане на строга система за разпределяне на дела и натовареността, а така също закриване на малки съдилища, чиято натовареност не оправдава съществуването им.

4.2. Традиционно като основно предизвикателство пред съдебната система се посочва необходимостта от въвеждането на ефективни механизми за противодействие на корупцията. Този проблем обаче не е причината, която налага промяна на системата. Основното предизвикателство пред съдебната власт се корени в нейната независимост.

Вярно е, че според Конституцията съдебната власт е независима. На практика обаче тази независимост става все по-декларативна и все по-малко работеща. Примерите в това отношение са много.

Голяма част от членовете на Висшия съдебен съвет (ВСС) се избират от Народното събрание, което означава, че изпълнителната власт има силно въздействие върху кадровия орган, който назначава, повишава, понижава и наказва магистратите –естествено възниква противоречие с принципа за разделението на властите. През последните години изборът на много висши административни ръководители на съдилищата се проведе при съмнения за предрешеност на вота и политически назначения. Това отблъсна много качествени кадри от желанието изобщо да участват в конкурсите за ръководни административни длъжности. За съжаление голяма част от съдиите и прокурорите започнаха да се конфронтират помежду си, като част от „дебатите” бяха изнесени пред медиите, което още повече спомогна за разрушаване авторитета на съдебната система. Всички тези проблеми ескалираха преди няколко месеца, когато за огромна част от кандидатите за административни ръководители беше установено, че са контактували с лице, за което се носи информация, че е неофициален посредник с кадровия орган. У обществото остана съмнението (може би не без основание), че съдебната система не е независима, че решенията се вземат от хора, които са назначени не поради свои професионални или морални качества, а за да прокарат политика в услуга на назначилите ги. Създаденият Инспекторат също не даде желаните резултати. Макар и според мен подобен орган да е необходим, той към настоящия момент не може да изпълнява законовите си функции – да проверява дейността на съдилищата, прокуратурите и следствените органи и чрез тези проверки да подобрява работата им. Описаните по-горе процеси сринаха доверието на обществото в съдебната система. За това спомогна и последвалата открита конфронтация между представителите на съдебната и изпълнителната власт.

4.3. В момента много магистрати се страхуват за работата си, не смеят да заявят открито позициите си, поддават се на външен натиск и влияние. Битува съмнението, че всяко противопоставяне на изпълнителната власт или ВСС ще доведе до отстраняване от длъжност или друго дисциплинарно наказание. Тези разбирания водят до осъществяване на правосъдие под страх и външно въздействие, а това не е правосъдие. Тук се корени и проблемът с корупцията.

Начини за справяне с посочените проблеми има, но трябва да се работи вътре в самата система, при това изцяло, а не „на парче”. На първо място, може би трябва да се измени Конституцията, като се предвиди, че всички членове на ВСС се избират от органите на съдебната власт. Това ще пресече опитите за политическо влияние в системата и кадрване „от вън”. По същата причина, всички инспектори към Инспектората трябва да се избират от ВСС, а не от Народното събрание. По този начин магистратите ще разберат, че изборът на ръководители е предоставен на тях – те ще могат сами да посочват най-добрите и да им гласуват доверието си, без да се опасяват, че може да се оказва политическо въздействие.

4.4. Друга подходяща мярка, която може да се въведе е забрана за административните ръководители да заемат такава длъжност в последователни мандати. Ползата от тази мярка е, че по този начин няма да се прекъсва връзката на магистрата с практиката. Ясното съзнание, че през следващия мандат административната дейност на досегашния ръководител ще бъде ревизирана, ще има сериозен дисциплиниращ ефект. Не на последно място, забраната за последователни мандати ще предпази системата от вземането на „удобни” решения, с цел гарантиране на мястото.

4.5. Професионалната смелост и компетентност на съдията

Проблемът с професионалното атестиране на съдиите. Преклонение пред индексите или свобода за формиране на собствено мнение.

Понастоящем при атестирането съдиите са оценявани формално – с броя на отменените съдебни актове („пише им се индекс 2“), без да се съобразяват причините за отмяната и убедителността на застъпеното становище от съдията.

На съдията обаче е възложена отговорността да отстоява прогласени от общността ценности с оглед на определени, предварително установени правила. При тези условия и съдията е властен да наложи определен изход от повдигнатия пред него спор, но и дължи да стори това по начин, който еднозначно да отговаря на въпроса ЗАЩО е взето конкретното решение. Тъй като, за разлика от еволюционния закон в природата, социалният закон почива на осъзната ценност, то и прилагането му следва да обезпечи реализацията ѝ по начин, ограничаващ неоправдано засягане на други ценности. Средство за приспособяване на сухата материя на закона към реалните житейски проблеми се явява тълкувателната дейност, която дължи да реализира всеки, който съотнася правилото към житейската ситуация. За разлика от страните в процеса съдията дължи да обоснове възприетото от него виждане както за фактите, така и за съдържанието на приложимото право. Ето според нас може да се поддържа, че при липсата на задължителна съдебна практика, средство за утвърждаване на определено тълкувание на закона е неговата убедителност. На тази основа и съдията не само че може, но и дължи да изостави дори поддържано от него самия виждане в миналото, когато то е формирано без да са били осъзнати някои обстоятелства, поставящи под съмнение регулационната функция на конкретното правило. Ето защо, възможността на съдията да обоснове и отстоява

определена визия за смисъла на правната норма, доколкото, разбира се, не противоречи на обвързваща го съдебна практика, е основа за развитие на правоприлагането.

По тези съображения считаме, че несподеляният извод сам по себе си не би следвало да е основание за отрицателна оценка. Противоречието в съдебната практика е проблем на системата, но не и на отделния магистрат. Решението на този проблем може и следва да бъде намерено при установените за целта правила, сред които обаче индивидуалната оценка за качеството на работата на отделния магистрат не се включва. Противното обезсмисля независимостта на съдията като гаранция за максимална защита на ценностите, предмет на спора. От друга страна, този подход поставя под съмнение описаната вече гаранция за развитие на практиката, принуждавайки съдията да зачете чуждо неубедително тълкуване на закона, за да получи по-добри атестационни резултати. След като съдът е в състояние да извлече смисъл от формулирано правило, за да обезпечи ефективна защита, е много спорно поддържаното виждане, че утвърдената, макар и неубедителна практика е по-добра от противоречивата. След като, съдията е призван да намери най-доброто решение на спора, отчитайки признатите от правилата интереси и на двете страни, не би могъл да се основе дори и на преобладаващо мнение, което не го убеждава.

Ето защо логично е в основата на всяко съдебно решение, а следователно и при определяне съответствието му на очакванията, да стоят аргументите в подкрепа на възприетото от съдията тълкуване на закона. Противоречието с друго съдебно решение извън рамките на обвързващата съдебна практика, не би следвало да влияе върху индивидуалната оценка за качеството на работа на атестирания съдия.

4.6. Тълкувателната практика на върховните съдилища – средство за уеднаквяване на практиката посредством разумно отстраняване на противоречия с корупционен или антиправосъден потенциал или средство за разтоварване на съдилищата от отговорност и от мързел?

Съгласно чл. 8 от *Конституцията на Република България* (КРБ) „държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.“. Идеята за разделението на властите не допуска например законодателната власт да правораздава или пък съдебната да твори законите. Затова и съдебната практика не се явява източник на правото⁴. Независимо от това, юриспруденцията придобива все по-голямо значение в правоприлагането. С последните реформи в областта на законодателството, завършили с приемането на новия *Граждански процесуален кодекс* (ГПК) от 2008 г., познаването на практиката на съдилищата вече се явява предпоставка за допускане до касация — за упражняване на върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите — чл. 124 КРБ.

Чл. 280, ал. 1, т. 2 ГПК предвижда, че на касационно обжалване пред Върховния касационен съд (ВКС) подлежат въззивните решения, в които съдът се е произнесъл по материалноправен или процесуалноправен въпрос, който е решаван противоречиво от съдилищата. Близко две години след влизане в сила на ГПК, практиката на ВКС все още се колебаеше какво точно следва да се има предвид под противоречива съдебна практика и какво изобщо означава изразът „практика на съдилищата“.

С *Тълкувателно решение № 1/2010 г. от 19.02.2010 г. по тълк. д. № 1/2009 г. на Общото събрание на Гражданската и Търговска колегия на ВКС* (ТР 1/2010 ОСГТК ВКС) донякъде се отговори на поставените въпроси. Останаха обаче и много въпросителни, чието изясняване е принципно необходимо.

⁴ Или поне на едно по-елементарно ниво на разсъждения, което следва да възприемем тук.

4.7. Противоречивата практика на съдилищата

Съгласно възприетата от *ТР 1/2010 ОСГТК ВКС* идея, противоречивата съдебна практика е налице при „...противоречие между разрешенията на правен въпрос, дадени в обжалваното решение на въззивния съд и решение на друг съд, независимо от степента му в системата на съдебната йерархия.“. Изрично се приема, че под „съдебна практика“ трябва да се приемат само решения на гражданските съдилища, които са влезли в сила. В допълнение, ВКС посочва, че „[н]е е налице основанийето за допускане на касационно обжалване по чл. 280, ал. 1, т. 2 ГПК и в случаите, когато касаторът не е представил доказателства за наличието й — влезли в сила съдебни актове, в които са формирани противоречиви изводи по въпросите, имащи значение за възприетия краен резултат по спора в обжалвания съдебен акт на въззивния съд.“.

Следвайки формулировката на тълкувателното решение, сме изправени пред няколко основни въпроса.

За да бъде заложено изискване за прилагане на влезли в сила съдебни решения, касаторите трябва да намерят и анализират противоречива съдебна практика. Поставя се обаче въпросът — къде е осигурен достъп до тази съдебна практика? Защото влезли в сила решения на съдилищата има на всички нива — районен, окръжен, апелативен и касационен съд. Наистина, в момента действат редица правни и справочни информационни системи, които осигуряват достъп до голяма част от практиката. Тези системи обаче, предлагат платен достъп, като по този начин се поставя допълнително изискване към страната, за да може тя да си набави необходимата практика.

Как се осигурява достъпът до съдебна практика? Къде жалбоподателите могат да намерят интересуващите ги решения, за да успеят да обосноват основанията за допускане на касационно обжалване по чл. 280, ал. 1, т. 2 ГПК?

4.8. Достъпът до съдебна практика

През последните години у нас широка популярност доби обнародването на различна по вид информация на официалните интернет-страници на съдилищата. Част от идеите за достъпност на дейността на съда⁵ и прокуратурата⁶ залегнаха и в концепцията на новия *Закон за съдебната власт* (ЗСВ) от 2007 г., където вече се предвижда „незабавно“ публикуване на съдебните актове след постановяването им — чл. 64, ал. 1 ЗСВ⁷. Условието да се спазват изискванията на *Закона за защита на личните данни* и *Закона за защита на класифицираната информация* осигурява възможност данните от делата да не

⁵ Вж. *Кашъмов, А.* Достъпът до информация и съдебната власт. — в: *Укрепване на общественото доверие към съдебната администрация.* С., 2003, с. 21, *Кашъмов, А.* Достъп на гражданите до информация в съдебната система. — в: *Ковачева, Д., В. Кашукеева-Нушева* (ред.) Оценка на ефекта от въвеждане на антикорупционни политики и практики в българската съдебна система. С., 2005, 43—47, *Михайлова, М.* Правен анализ на Правилника за организация на съдебната администрация, функциите на службите в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища и статута на съдебните служители. — в: *Укрепване...* Цит. съч., 10—11, *Христов, И.* Обществен достъп до съд: законодателни и административни ефекти на реформата. — в: *Ковачева, Д., В. Кашукеева-Нушева* (ред.) Цит. съч., 7—11.

⁶ Вж. например *Ковачева, Д., М. Георгиева, В. Кашукеева-Нушева* (ред.) Ефективна публична комуникация на Прокуратурата при противодействие на корупцията. С., 2005, 9—46.

⁷ Преди изменението на ЗСВ (ДВ, бр. 33 от 30.04.2009 г.), чл. 64, ал. 1 ЗСВ изискваше публикуването да стане в тримесечен срок, без да се посочва от кога започва да тече той.

бъдат използвани за незаконни цели, както и да не бъде извличана информация от личен характер.

Задължението да организират незабавното публикуване на съдебните решения пада върху председателите на районните, окръжните, административните и апелативните съдилища, както и върху председателите на ВКС и Върховния административен съд⁸

Безспорно, обнародването на съдебните актове създаде удобство за страните по делата, които в повечето случаи, чрез въвеждане на минимална „филтрираща“ информация⁹, си осигуряват навременни сведения за движението на делото.

Предпоставката за допускане до касационно обжалване по чл. 280, ал. 1, т. 2 ГПК, както и възприетите разрешения в *ТР 1/2010 ОСГТК ВКС* поставят някои много сериозни въпроси, които бързо трябва да намерят отговор.

а) липсата на публикувана практика

За съжаление, доста от съдилищата все още изостават с прилагането на чл. 64 ЗСВ като техни актове почти не могат да бъдат открити на официалните им страници в интернет. Идеята на законодателя не е намерила широко практическо приложение. Много малко са съдилищата, които поддържат актуална съдебната практика на съответния съд. Още по-малко са тези, на чиято интернет-страница може да се търси по практика на конкретен нормативен акт или по ключова дума. Неизпълнението на задължението за публикуване, на практиката се явява формална пречка пред страните, защото те няма как да си набавят така необходимите им решения, които да им „отключат вратата“ на касацията.

б) характер на акта

Т. 3 на *ТР 1/2010 ОСГТК ВКС* изисква противоречивата практика да е обективирана в решение. Наистина, с решенията съдилищата се произнасят по съществуващото на производството. Това обаче не са единствените актове, които съдилищата постановяват. Но защо аргументи да не могат да се черпят и от определенията, та дори и от разпореденията като вид съдебни актове? Така или иначе определенията касаят процедурни въпроси, а чл. 280, ал. 1, т. 2 ГПК говори и за процесуалноправни въпроси, които също могат да доведат до касационно обжалване на въззивното съдебно решение. Аналогични аргументи могат да се изтъкнат и във връзка с разпореденията на съда.

Отделно от изложеното по-горе, трябва да се посочи, че наименованието на акта не винаги отговаря на неговата същност. В много случаи съдилищата сами бъркат характера на акта, който постановяват.

в) изискването решенията да са влезли в сила

Отделно от изложеното, според разпоредбите на ЗСВ, на интернет-страниците на съдилищата се публикуват всички съдебни актове, а не само влезлите в сила. Разминаването между понятията „актове на съдилищата“ и „влезлите в сила актове“ не е случайно, тъй като законът (в широк смисъл) борави и с двете понятия. Не е ясно каква е причината за употребените различни термини. Това обаче създава известни проблеми при тълкуването. Актовете на съдилищата безспорно включват всички влезли в сила актове, но включват и тези, които подлежат на по-нататъшно обжалване. В този смисъл, кои актове

⁸ Същност, дейността по организиране на публикуването на влезлите в сила актове се извършва от звеното „Информационно обслужване, статистика и информационни технологии“, което е част от общата администрация на съдилищата.

⁹ Тази информация има за задача да „пресее“ големия брой дела като най-често за филтри се използват входящият номер; номерът на състава на съда, който разглежда делото; име на страна и т.н.

трябва да бъдат обнародвани — всички или само тези, които са влезли в сила? Разпоредбата на чл. 64, ал. 1 ЗСВ говори за „актове на съдилищата“ без ограничение и намира своето систематично място в Глава четвърта на ЗСВ — „Съдилища“, Раздел I — „Общи положения“. Тези „Общи положения“ се явяват своеобразна обща част на съдебното право и като такива не могат да бъдат ограничени от разпоредбите, уреждащи задълженията на административните ръководители на съдилищата. Затова, според мен, задължението за публикуване на съдебните актове не следва да се ограничава само до влезлите в законна сила, а обхваща също така и подлежащите на последващо обжалване. Публикуването на всички съдебни актове не дава възможност на страните да разберат кое решение могат да използват и трябва да приложат като доказателство към касационната си жалба. Това създава допълнителни трудности и още повече ограничава пътя към касационната инстанция.

Нещо повече, не е ясна и идеята в самото *ТР 1/2010 ОСГТК ВКС*, защо решенията трябва да са влезли в сила? В началото бе посочено, че съдебната власт не може да твори законите. В този смисъл, макар и по даден въпрос да е налице практика на ВКС, тя не е задължителна за другите съдилища, та дори и за самия ВКС. Затова и съдебната практика като понятие трябва да обхваща всички съдебни решения, а не само влезлите в сила.

з) ограничаване на практиката само до тази на гражданските съдилища

Допълнителни проблеми създава изискването, заложено с *ТР 1/2010 ОСГТК ВКС*, противоречивата практика да е формирана само от гражданските съдилища. Не е ясно например, защо не може да бъде ползвана практиката на административните съдилища и на ВАС, при все съдебните състави и там също да се произнасят по гражданскоправни въпроси. Нещо повече, с тълкувателното решение не бе даден отговор на въпроса какъв е характерът на определенията, с които ВКС допуска или отказва да допусне касационно обжалване. По този начин не става ясно дали определенията на ВКС, постановени по реда на чл. 288 ГПК могат да се приемат за съдебна практика, от която страните да черпят основание за жалбите си. Също така не се дава отговор и на въпроса дали може да бъде използвана практиката на съдилищата по наказателни дела, когато те се произнасят по гражданскоправни въпроси.

д) прилагането само на съдебни решения към касационната жалба

ТР 1/2010 ОСГТК ВКС поставя изискването към касационната жалба да се приложат като доказателство и самите влезли в сила съдебни решения. Както бе посочено и по-горе, не всички съдебни решения са публикувани, за да се приеме, че само те могат да са годно доказателство за наличието на противоречива практика. Като доказателство би трябвало да се използват и научни изследвания, където авторът се е позовал на конкретна практика, макар и същата да не може да бъде намерена на интернет-страницата на съответните съдилища. Нещо повече, като доказателство би трябвало да се допускат и съдебни актове и протоколи от заседания, в които някоя от страните се е позовала на практика, която не е публикувана. Така например, в *Определение № 8772 от 01.07.2009 г. по адм. д. № 486/2009 г., V отд. на ВАС*, съдът се е позовал на непубликуваното още *Тълкувателно решение № 5 от 08.09.2009 г. по тълк. д. № 1/2009 г. на Общото събрание на колегите във ВАС*. Макар и примерът да е от административен съд, то е напълно възможно и граждански съд да се позове на непубликувано решение, което е служебно известно на състава. Каква е логиката, страната да не може да приложи в случая именно решението, което препраща към недостъпната съдебна практика? Отделно от всичко изложено, трябва да се посочи, че никой не може да гарантира автентичност на публикуваните вече съдебни решения, защото е напълно възможно допускането на

техническа грешка при публикуване на решението или отклонение от оригиналния текст¹⁰. От друга страна пък, би било непосилна трудност да се изисква от страните да представят заверени преписи от съдебните решения.

За да бъде гарантиран ефективният достъп до правосъдие, в най-скоро време трябва на законодателно ниво да бъде уредено създаването на единна система за достъп до съдебните решения, която да позволява търсене по практика на конкретен нормативен акт, ключова дума и т.н. Поставеното от ВКС задължително изискване, съдебните решения да са влезли в сила, налага системата да позволява проследяване на делата в различните инстанции.

Разгледаната по-горе идея ще осигури удобство не само на касаторите, но и на съдиите във ВКС, които ще могат лесно да проверят дали изнесената в касационната жалба информация отговаря на действителността. Същите действия ще могат да се извършват и от ответника по касацията, който в своя отговор ще вземе адекватно становище на изложеното в жалбата.

Направеният анализ на показва, че изискването на чл. 280, ал. 1, т. 2 ГПК е преждевременно заложено. Допълнително ограничение е въведено с приетото наскоро *ТР 1/2010 ОСГТК ВКС*, което на практика поставя много тежки условия към касаторите, за да могат те да обосноват необходимостта от разглеждане на жалбата им пред касационната инстанция. Единствената адекватна мярка в този случай изисква *de lege ferenda* спешна законодателна намеса, която да осигури бърз и безплатен достъп до влезлите в сила съдебни решения на районните, окръжните и апелативните съдилища, както и до практиката на ВКС.

Чл. 280, ал. 1, т. 2 ГПК показва ясната логика на законодателя. Струва ни се обаче, че тази логика е в противоречие с принципа за разделение на властите, тъй като съществуването на константна практика на съдилищата по определен въпрос в никакъв случай не означава, че тази практика е правилна. За съжаление този въпрос не беше поставен на разглеждане по *Решение № 4 от 16.06.2009 г. по конституционно дело № 4/2009 г. на Конституционния съд* (докладчик съдията Румен Янков).

5. Заключение

Преодоляването на проблемите предвижда:

- изпитни процедури за придобиване на несменяемост, повишаване в ранг и длъжност (възможно е да се допуснат изключения от принципа за провеждане на изпит, ако напр. за едно място, предвидено за заемане от действащи магистрати, кандидатства само едно лице);
- гарантиране на възможност за оценка на качествата на административните ръководители от повече лица – напр. чрез изборът им от общите събрания на съответното звено;
- обвързаност на ВСС от конкурсните, респ. изборните, резултати, при назначаване или повишаване в ранг или длъжност (може да се уреди обвързана

¹⁰ Така например, в книгата на *Митев, Д., П. Кошничарски*. (съставителство, въведение, предметен указател). 102 решения на Върховния административен съд по данъчни и митнически дела. С., 2002, с. 11, се посочва, че сборникът съдържа решения на различни състави, които понякога „...не застъпват еднакви тълкувания на закона, но докато ВАС не се произнесе по даден проблем с тълкувателно решение, всеки съдия решава делата по свое вътрешно убеждение.“. В същото време обаче, в голяма част от публикуваните решения не се посочва кое отделение на съда ги е постановило.

компетентност или ограничена оперативна самостоятелност или възможност за връщане на решението на общото събрание на съответното звено за провеждане на нов избор (но вече с квалифицирано мнозинство) или поне изрична уредба на реквизитите на решенията на ВСС (напр. да се посочат конкретните показатели, поради които един магистрат не е одобрен за определена длъжност и по които избраният магистрат има по-добри резултати);

- даване на възможност за постановяване на тълкувателни решения от отделните колегии и на постановления на пленума на всички съдии от съответния съд (цел – ускоряване на тълкувателния процес; не съм обмислял обстойно идеята дали не е удачно дадено отделение да излезе със становище по прилагането на материята от неговия ресор, което становище обаче да е с препоръчителен характер и да касае случаите на противоречива практика, ограничена само до рамките на съответното отделение);
- по-удачен механизъм за задвижване на процедурата за постановяване на тълкувателен акт – напр. спиране на дадено съдопроизводство, в случай че по приложимия закон е установена противоречива юриспруденция;
- гаранции за съблюдаване на тълкувателните актове – напр. противоречието на дадено съдебно решение спрямо тълкувателен акт да бъде уредено като отделно основание за отмяна на влязло в сила решение или като основание за нищожност на съдебното решение.
- Оптимизиране на работата на съдебната власт. Спазване на принципа за решаване на делата в разумен срок.
- Засилване на функциите на инспектората към ВСС.

ЗА АВТОРИТЕ

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

Николай Найденов е доктор на политологическите науки и доцент по политология в катедра "Политология" на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Неговата преподавателска практика включва лекционните курсове: "Антропология на публичното пространство", "Политическо представителство и публична власт", "Непублична политика", "Анатомия на корупцията" и "Корупция и противодействие на корупцията". Той е автор на монографиите: "Феодализъм и патриархалност: по материали от българските земи 15-19 век" (1993), "Антропология на патриархалния език" (2001) и "Публика и политика: въведение в политическата антропология на модерността" (2008). Изследователските му интереси са фокусирани върху (а) прехода от публично към политическо и (б) ерозията на модерните публични/политически институции. Специализирал е в Италия, Великобритания и САЩ.

Нено Димов е доктор по физика. Заместник-министър на околната среда в периода 1997 - 2001 година. Народен представител, член на комисията по околната среда в периода 2005 - 2009 година. В момента се занимава с консултантски бизнес в сферата на търговията с емисии.

Виктор Аврамов - редовен докторант по докторантура, финансирана от фондация “Фонд Риоичи Сасакава на дружеството на младите лидери” в катедра “Публична администрация”. Тема на дисертацията: “Процесът на изработване на енергийната политика на Европейския съюз: актьори, комуникация и взаимодействие”, бил е стипендиант на фондация „Конрад Аденауер“, специализира в Университет Триер за 6 месеца през 2010 г.; бакалавър и магистър по публична администрация в СУ.

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

Албена Танева – доктор по социология преподавател и изследовател в Катедра Публична администрация на Софийския университет. Основните области на интерес в нейната работа са политика и публична власт, лидерството като социален феномен, ролята на гражданското общество в либералната демокрация. Тя води обучение по лидерство и лидерски умения.

Илия Налбантов е председател на Сдружение „Джордж Маршал клуб – България“. Интересите му са в областта на планирането и осъществяването на реформите в системата за национална сигурност и отбрана.

Мария Славова е доцент, д-р по право, преподавател по административно право и административен процес в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, адвокат от САК.

Васил Петров е младши съдия в СГС. Докторант е по административно право и административен процес в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“.

Иван Георгиев е младши съдия във ВОС. Докторант е по гражданско право в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“.