

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 5 / Брой 1 / Март 2014



Съдържание

Александър Маринов

КОНЦЕПТУАЛНИ РАМКИ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА НАМЕСА В АДМИНИСТРАЦИЯТА

Елена Калфова

В ТЪРСЕНЕ НА РЕГИОНАЛНОТО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ

Ангел Ковачев

УПРАВЛЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА В МРЕЖОВИТЕ ОБЩЕСТВА ИЛИ КАК СЕ ПРЕНАЧЕРТАВА КОГНИТИВНА КАРТА

Андрей Велчев

КОМУНИКАЦИИТЕ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНА СЪПРИЧАСТНОСТ В ПРОЦЕСА НА ПОЛИТИКИТЕ

Евгени Иванов

ОРГАНИЗАЦИОНЕН ДИЗАЙН В УСЛОВИЯТА НА КРИЗА: ПОЛИТИЧЕСКИ ВЛИЯНИЯ ВЪРХУ ФОРМУЛИРАНЕТО НА МИСИЯТА И ПРАВОМОЩИЯТА НА НОВИТЕ ОРГАНИЗАЦИОННИ СТРУКТУРИ В СЕКТОРА ЗА СИГУРНОСТ

Йоанис Георгиос Яковидис

СЪСТАВ И ПРЕДСТАВЯНЕ НА СТРУКТУРА НА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ В ГЪРЦИЯ

Симеон Петров

ОТВОРЕНИЯТ МЕТОД НА КООРДИНАЦИЯ – НЕЩО НОВО, НЕЩО СТАРО ИЛИ НЕЩО НАЗАЕМ

Contents

Alexander Marinov

CONCEPTUALIZING POLITICAL INFLUENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Elena Kalfova

REGIONAL LEVEL

Angel Kovachev

MANAGING THE INFORMATION IN NETWORK SOCIETIES OR HOW TO REDRAW
COGNITIVE MAP

Andrei Velchev

THE PUBLIC ENGAGEMENT AS A KEY ELEMENT IN POLICY MAKING

Evgeni Ivanov

ORGANIZATIONAL DESIGN IN TIME OF CRISIS: POLITICAL INFLUENCES ON
SETTING MISSIONS AND LEGAL MANDATES OF NEW ORGANIZATIONAL ENTITIES
IN HOMELAND SECURITY

Ioannis Iakovidis

COMPOSITION AND PERFORMANCE OF STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN GREECE

Simeon Petrov

THE OPEN METHOD OF COORDINATION - SOMETHING NEW, SOMETHING OLD
OR SOMETHING BORROWED

ПОЛИТИЧЕСКА НАМЕСА В АДМИНИСТРАЦИЯТА

КОНЦЕПТУАЛНИ РАМКИ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА НАМЕСА В АДМИНИСТРАЦИЯТА

Статия първа

Александър Маринов

Резюме

Статията е първа от поредица от публикации, посветени на динамиката на политическата намеса в съвременната публична администрация. Поставени са няколко цели: първо, да се предложи една систематизирана концептуална рамка на явлениято и на неговите последици; второ, да се представи картината на политическата намеса в българската държавна администрация в реални измерения; трето, да се очертаят възможните стъпки за решаването на проблема като необходимо условие не само за успешно реформиране на българската администрация, но и за възстановяване на минималната ѝ допустима дееспособност.

Значителна част от информацията, послужила за подготовката на поредицата публикации, е набрана чрез изследователския проект „Политическата намеса в администрацията: българският контекст”, реализиран през 2012 г. с финансовата подкрепа на Фонда за научни изследвания на Софийския Университет „Св. Кл. Охридски” с участието на повече от 35 докторанти и студенти от специалност „Публична администрация”.

Конкретната задача на тази първа статия е свързана с необходимостта – преди да се предлагат оценки и обяснения на тенденциите на политическа намеса – да се дефинират концептуалните рамки на политизацията и инструментите за нейното измерване, основните пораждатели и причини, както и последиците от нея. За целта следва да се анализират различните концепции и определения за политизацията и да се съпоставят различните подходи или гледни точки към нея.

POLITICAL INFLUENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION PART ONE. CONCEPTUALIZING POLITICAL INFLUENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Alexander Marinov

Abstract

The article is the first of several publications, clarifying the actual tendencies of political influence in public administration. Several research goals are set: first, to define political influence (the term “politicization” is widespread), its causes and consequences; second, to present the degree and specific features of politicization in Bulgarian civil service; third, to propose some steps toward common understanding of the problem and its solutions.

The study is based on data, collected in the research project “Political influences in public administration: the Bulgarian context”, carried in 2012 with the financial support of Sofia University “St. Kliment Ochridski” and with the participation of more than 35 students and PhD students at the Department of Public Administration.

Встъпителни бележки

Настоящата поредица от статии, посветени на динамиката на политическата намеса в съвременната публична администрация, си поставя няколко цели: първо, да предложи една систематизирана концептуална рамка на явлението и на неговите последици; второ, да представи картината на политическата намеса в българската държавна администрация в реални измерения; трето, да очертае възможните стъпки за решаването на проблема като необходимо условие не само за успешно реформиране на българската администрация, но и за възстановяване на минималната ѝ допустима дееспособност.

Значителна част от информацията, послужила за подготовката на тези (както и на други) статии е изследователският проект „Политическата намеса в администрацията: българският контекст”, реализиран през 2012 г. с финансовата подкрепа на Фонда за научни изследвания на Софийския Университет „Св. Кл. Охридски” с участието на повече от 35 докторанти и студенти от специалност „Публична администрация”. Ползвам се от възможността, за да изразя удовлетвореността от съвместната работа с редица млади колеги, сред които бих отбелязал приноса на докторантите Валентина Недялкова, Евгени Иванов, Иван Кожухаров и Андрей Велчев. Впрочем, скоро читателите на *публични политики.bg* скоро ще имат възможност непосредствено да се запознаят с техните идеи относно разглежданите проблеми, представени в контекста на собствените им научни търсения.

Едно от разпространените (в различни общества и култури) твърдения относно публичната администрация през последните две-три десетилетия е, че държавната служба става все по-политизирана. Най-често еднозначна дефиниция на това понятие не се предлага, но общият смисъл е ясен: днес професионалните държавни служители са принудени да се съобразяват с политиката, партиите и политиците в по-голяма степен в сравнение с миналото. От друга страна, смята се, че действащите политици, особено тези в изпълнителната власт, отделят повече време и енергия, за да „приведат” поведението на държавните служители в пълно съответствие с партийно-политически приоритети. Дори в страни като САЩ, където по традиция се приема за нормален значителният дял на политическите назначения на ръководни административни позиции, се засилват оценките, че политическият контрол над администрацията става все „по-плътен” (по израза на Light, 1996). Общата логика на оценка на промените е, че те водят до отслабване на институционализираната меритократична система, която е (поне на теория) общоприета рамка на назначаването и кариерното развитие в администрацията, поне в демократичните държави (Ingraham, 1995, p. 23).

Много важно е – преди да се предлагат оценки и обяснения на процеса на засилване на политическата намеса – да се дефинират концептуалните рамки на политизацията и инструментите за нейното измерване на политизацията, основните пораждащи я причини, както и последиците от нея. Трудно може да се възрази, че сред повечето действащи държавни служители и сред изследователите на администрацията преобладава мнението, че протича някаква политизация, но аргументите в подкрепа на тази теза често са субективни, пристрастни, откъслечни и неясни. Следователно, необходимо е да се въведе някаква концептуална рамка за правилното и непротиворечиво разбиране на процеса. За

целта следва да се анализират различните концепции и определения за политизацията и да се съпоставят различните подходи или гледни точки към нея.

Определения на политизацията

Преди да се предложат подходи и конкретни инструменти за измерване и оценка на политизацията на администрацията, е логично да бъдат формулирани и аргументирани определения на понятието. Такива концептуални опити се предприемат отдавна, но усилията не само видимо се активизират след средата на 80-те години на XX в., но и заемат все по-централно място в цялостните теоретични дискусии по проблемите на съвременната държавна служба. Достатъчно е да се посочат работите на американски, френски, немски, канадски и британски автори, като Майерс (Meyers, 1985); Рубан (Rouban, 1998, 1999); Клифърд и Райт (Clifford и Wright, 1997); Дерлиен (Derlien, 1996), Питърс (Peters, 2000) и др. При цялото това многообразие остава един сериозен проблем - анализите и оценките изхождат от твърде различни определения и интерпретации. Нека се опитаме да ги систематизираме.

На най-общо равнище, политизацията на държавната служба се разбира като „въвеждане на политически критерии на мястото на основаните на меритократичния принцип критерии при подбора, назначаването, кариерното развитие, възнагражденията и дисциплинарите санкции спрямо държавните служители”.¹

Но тази изходна позиция бързо се разклонява в две съдържателно различни траектории. За разлика от политическия патронаж, доминиращ подбора на държавните служители в страните с по-слаба или неукрепнала демокрация (където целта е да се осигурят атрактивни работни места на членовете на една партия, фамилия или клика), политизацията в най-развитите държави се третира предимно като опит да се контролира по-добре процесът на разработване и прилагане на политиките.²

Също така, от непосредствения обхват на понятието за политизация обикновено се изключва поведението на тези държавни служители, които сами се стремят да се ангажират с партийно-политическа активност. Подобна хипотеза представлява интерес единствено, ако действията на тези държавни служители се ръководят от убеждението, че партийно-политическата им ангажираност е най-сигурният (или дори единственият) начин да постигнат напредък в кариерата.

Следва да се имат предвид няколко – често подценявани - изходни предпоставки. Преди всичко, по своя генезис и предназначение държавната служба е политическо явление и дейността ѝ има неизбежно отражение върху политиката, защото администрацията реализира политиките и по този начин предоставя или контролира предоставянето на публичните услуги, от които се нуждае всяко общество. Администрацията има важна роля при проектирането на политиките и при тяхната реализация, т.е. с оглед разпределението на благата, създавани от публичния сектор и по този начин е неразделна част от политическите очаквания и оценки на гражданите. В същото време, развитието на политиката през последните (поне) 150 години е белязано от стремежа държавната служба да бъде закриляна от пряк политически контрол, и то именно, за да се подобри нейната ефективност и за да се гарантира нейната безпристрастност и оттук - справедливост при третирането на гражданите (вж. Torstendahl, 1991, p.p. 14-15). Въпреки че нито една институция, въввлечена в процеса на държавното управление, не може да бъде напълно аполитична, в развитите демокрации преките форми

¹ Peters, B.G. and J. Pierre (2004). “Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences”. In: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, B. Guy Peters and Jon Pierre (Eds.), Routledge, London, p. 6

² Verheijen, T. (1999) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe* (Cheltenham: Edward Elgar)

на партийно-политически контрол са били отдавна елиминирани, ограничени или поне ясно регулирани.

Но приведеното по-горе най-общо определение на политизацията трябва да бъде конкретизирано, за да бъде практически работещо. На първо място, почти във всяка система на държавна служба е налице някаква степен на политическа намеса, вкл. по кадровите въпроси, *която се определя като приемлива* (въпреки че в различните системи се наблюдава съществена специфика). Например, в американската администрация от десетилетия се наблюдава значителен дял на политическите назначения, които се възприемат като нормално правомощие на президента и на държавните секретари. Същото важи за „политически назначаваните държавни служители” в Германия, които имат открита партийна обвързаност, но административната система предвижда действени механизми за регулиране на тази политическа намеса, най-вече като гарантира меритократичните критерии при първоначалното им назначаване (Derlien, 1996). Следователно, една от особеностите на засилената загриженост относно политизацията през последните години е не политическата намеса сама по себе си, а преценката, че допустимите граници на тази намеса са били нарушени.

Втори важен аспект засяга *природата на политическите критерии*, прилагани в процеса на политизация на държавната служба, които могат да бъдат доста разнообразни. Обикновено се има предвид значението на същинската партийна лоялност, но политизацията може да се основава и на въпроси от съдържанието на политиките, както и на стила на политическо поведение, свързани с дейността на държавните служители. Например, при управлението на Маргарет Тачър – както показват редица изследвания – политизацията е видима, но се основава не толкова на принадлежност и лоялност към Консервативната партия, а по-скоро на съпричастността към обявените радикални реформи на публичния сектор (Clifford and Wright, 1998, цит. по Derlien, 1996, p. 48). Иначе казано, подкрепата за реформите може да е свързана с членството в партията, но действената, автентична съпричастност към реформите е по-важна, отколкото формалната партийна принадлежност. Опитът показва, че колкото по-дълго време една партия остава на власт, толкова по-видима става тази проява на политизацията, какъвто пример се дава с Шведската социалдемократическа партия (вж. Rothstein, 1986). В някои крайни варианти, обаче, е възможно държавните служители да бъдат рекрутирани или освобождавани на базата на тяхната лична, клиентелистка лоялност към министрите и други политически лидери, както и на партийно-организационен патронаж.

Трети важен аспект засяга *начина, по който прилагането на политическите критерии влияе върху дейността на администрацията*. Например, ситуацията, в която селекцията и промоцията на държавните служители през по-голямата част от кариерата им се основава на меритократични инструменти, а политическите критерии натежават главно при подмяната на най-висшите административни ръководители (особено при смяна на правителството), е по-малко деструктивна за държавната служба, отколкото откритата партийно-политическа намеса на всички нива и фази на административната кариера. Аналогично, отдаването на приоритет на лоялността към политиките пред партийната принадлежност може да се окаже нетолкова вредно за демократичните ценности в сравнение с директната партизанщина в кадровата селекция.

Четвърто, политизацията може също така да означава, че *държавните служители започват да поемат изпълнението на задачи, които преди (и от формална гледна точка) са били определяни като политически*. Известни са достатъчно свидетелства, че „за министрите става все по-трудно да разграничават своите политически и мениджърски функции, което на свой ред ги кара да изискват от държавните служители да изпълняват задачи, смятани за по-подходящи за реализация от политическите съветници или от апарата на политическите партии” (Savoie, 1999, p. 102). Има значителна доза истина в

твърдението, че е трудно да се раздели политическото от управленското начало в работата на един министър. Въпреки това, общоприето е към министрите да се адресира очакването да не ангажират държавните служители за постигане на политически цели и да отстояват партийната неутралност на държавната служба. Както ще бъде посочено по-нататък, обаче, все по-често парламентите и други публични институции налагат тези политически роли на държавните служители, а, от друга страна, за самите държавни служители често е трудно да откажат изпълнението на подобни задачи.

Както се посочва доклада на временната комисия на Британския парламент по въпросите на публичната администрация „Политика и администрация: отношенията между министри и държавни служители“, споровете дали държавната служба се политизира, и ако да – до каква степен, „се влияят от относителната значимост, придавана на всяка от тези задачи, някои от които могат да бъдат в известно противоречие с останалите. Налице е едно основно противоречие. Някои от изслушаните пред комисията са най-загрижени от оперативната ефективност – т.е., способността на държавната служба да подпомага текущото правителство, докато други проявяват най-силен интерес към това, което би могло да бъде определено като „конституционна ефективност“ (лоялността към държавата изобщо в неразривна връзка с обществото, на което трябва да служи тази държава по различни начини). Трудността идва от обстоятелството, че очакванията към държавната служба зависят от политическия контекст и от променящата се приоритетност на различните ѝ задачи. Известно е, че дори различните министри в едно и също правителство могат да имат различни изисквания към държавните служители.”³

На пето място, може да е парадоксално, но *засилената партийно-политическа намеса в администрацията може да доведе до деполитизация в други отношения*. Една от основните цели на политизацията в много страни е изграждането на тесни връзки на организираните икономически и социални интереси с министрите и с висшите държавни служители. Нерядко това функционално, корпоративно отношение измества традиционната партийно-политическа лоялност. Ангажираността на администраторите с ценностите и интересите в дадена област на политиките също се разглежда като едно от обясненията за трудностите, на които се натъкват министрите в стремежа си ефективно да управляват програмите и организационните структури. Това е особено вярно за партиите, които идват на власт след известен престой в опозиция и установяват наличието на активно работещи мрежи в сфери, които не определят като приоритетни. И обратното, налагането на влиянието на политическите партии и лидери означава, че отслабват позициите на други актьори, като организираните групи по интереси.

Накрая, трябва да се отчита, че едно възможно следствие от предложеното определение за политизация засяга отчитането на обстоятелството, че *в някои аспекти и случаи политическите критерии могат да се окажат по-важни за гарантиране на демократичните ценности, отколкото конвенционалните меритократични ценности*. Често срещана критика към администрацията (вж. Rose, 1976) е, че постоянната, професионална държавна служба не реагира достатъчно бързо и адекватно на промените в приоритетите на политическото лидерство.⁴ Създадена е представата (в някаква степен твърде стереотипизирана) че държавните служители упорито държат на своите виждания за подходящите политики (и дори на интересите си, свързани с тези политики), независимо дали те съвпадат с политическите цели на министрите. На тази основа се смята, че заместването на тези „незаинтересувани“ държавни служители с други, по-

³ House of Commons, Public Administration Select Committee. Public Administration - Third Report. „Politics and Administration: Ministers and Civil Servants”, 2006, London

⁴ Британските сериали „Да, г-н министър-председател“ и „Да, г-н министър“ представят в хумористична, но същевременно твърде реалистична светлина тази страна на отношенията между политици и висши държавни служители.

отзивчиви, макар и партийно ангажирани, може да подобри съответствието между волята на обществото, изразена в изборните резултати, и провежданите от правителството конкретни политики (вж. Peters, 2000, p.p. 65-67). Независимо от този нюанс на интерпретация, трябва да обобщим, че употребата на понятието „политизация“ (най-вече в демократичните общества) има като цяло негативни конотации.

Стъпвайки на тези уточнения, би било уместно да поставим въпроса, дали класическото разбиране за „неутрална компетентност“, развито в средата на миналия век, (вж. Kaufman, 1956), наистина продължава да бъде най-важното измерение на компетентностите на държавната служба. Иначе казано, трябва ли обществото и излъчените от него правителства да се примиряват с държавни служители, които не проявяват видима ангажираност към политиките на действащото правителство? Това е преди всичко нормативен, а не емпиричен проблем, но поражда редица важни импликации относно политическите критерии при назначаването на държавните служители. Идеята за „отзивчива“ или „ангажирана“ компетентност на държавните служители е особено важна за политически системи, поставящи си за цел да осъществят фундаментални реформи, в т.ч. в самата администрация. В частност, моделът на традиционна неутралност на държавната служба, създаден в Западна Европа, може да се окаже неподходящ за други региони и общества, които се опитват да извършат дълбоки промени или да преодолеят натрупвани с дълги години проблеми. Тази констатация обаче трябва да се прилага много внимателно, тъй като по-нататък ще видим, че силната политическа намеса в администрациите на редица страни от Централна и Източна Европа, вкл. „реполитизацията“ след приемането им в Европейския съюз, се отрази определено негативно на хода и резултатите от обществените преходи и реформи. Така например, в доклад на Световната банка от 2006 г. се прави извода, че „като цяло, в страните, приети в ЕС през 2004 г., се наблюдава реполитизация, особено при назначенията на висшите административни позиции. По-тревожно е впечатлението, че самата идея за безпристрастна и професионална държавна служба като че ли е загубила привлекателност в очите на политическите лидери от новоприетите страни..⁵

Обекти и цели на политизацията

Представената по-горе дефиниция за политизацията предполага, че има множество инструменти за нейната реализация, както и многообразие на нейните обекти. Разбира се, най-често политизацията се дискутира в контекста на статута и кариерното развитие на държавните служители. Логиката е очевидна – предпоставя се, че най-добрият начин да се постигне контрол върху публичната администрация е да се назначават „свои“, политически лоялни хора, особено на позициите с ключово значение за разработването и прилагането на публичните политики. Разбира се, в много случаи тези лица биват „претопени“ от средата, която се е очаквало да насочват, и възприемат ценностите на професионалната администрация, но политиките упорито вярват, че овладяването на механизмите за управление на човешките ресурси им дава пълен контрол върху държавната служба. Емпирично обаче е доказано по-скоро обратното – администрацията често успява да „овладее“ своите формални политически лидери, най-вече чрез способността на професионалните администратори да контролират информацията и взаимодействията с организираните групи по интереси, пряко засегнати от съответните политики.

Политическите назначения на лоялни хора на важните позиции в администрацията може и да нямат толкова съществено значение, ако политическите лидери са способни да

⁵ Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Document of the World Bank September 2006

приложат инструменти, които влияят върху поведението на „заварените“ държавни служители. Това е много „по-изгодна“ стратегия, от гледна точка както на необходимия политически капитал, така и с цел ограничаване на разпиляването на човешките ресурси на публичното управление.⁶ Ако една и съща цел може да бъде постигната чрез по-добро ръководство, вместо чрез подмяна на кариерните държавни служители, това естествено е за предпочитане. Подобно желано въздействие върху поведението на професионалната администрация може да бъде постигнато по различни начини. Един от тях е чрез убедителна идейна платформа и ефективно лидерство да се мобилизира подкрепата на държавната служба за обществено необходими реформи – ефект, постигнат неведнъж както в Европа (може би най-добрият пример от последните години е рязкото подобряване на изпълнението в британската държавна служба по време на първия мандат на Тони Блеър), така и в редица бързо развиващи се страни в Третия свят. Практиката показва, че ефектът от този подход е много по-силен и траен, в сравнение с насаждането на страх от уволнение, понижаване или преместване на друга позиция.

Стратегията за въздействие върху поведението на държавните служители в политически желана посока в по-конкретен план се основава главно върху инструменти за промяна на *нагласите и организационната култура* в администрацията. Тази стратегия може да има цялостни положителни демократични последици, ако действителната ѝ цел е публичното управление да реализира по-добре волята на обществото, изразена чрез изборните резултати и доверието, възложено на управляващата партия или коалиция. Това, разбира се, не оправдава усилията да се принизи ролята на основните ценности и културата на държавната служба, като например нейната относителна безпристрастност и независимост от партийните интереси на управляващите в момента. Освен всичко останало, подобна амбициозна цел най-вероятно е нереалистична, като поучителен пример са често цитираните опити на правителствата на Тачър и Мейджър за модифицират така културата на държавната служба, че тя повече да не може да подпомага ефективно една бъдещо лейбъристко правителство (*IPMS Bulletin*, 1996). Провалът на този замисъл не само показва погрешните предпоставки на своите автори, но и илюстрира достатъчно ясно потенциалните проблеми, които може да предизвика политическият натиск за промяна на административната култура.

Някои ключови аспекти на „новия публичен мениджмънт“ (НПМ) визират преобразуването на културата на държавната служба по посока на бизнес ценности и образци на поведение, но не съществуват ясни доказателства дали тези промени наистина пораждаат по-висока отзивчивост на администраторите към инициативите на политиките. Може да се приеме, че тези реформи модифицират ценностите и мотивите на държавните служители, но те остават предимно „вътрешно насочени“, а не съобразени с желанията на политическите ръководители, каквато цел преследва политизацията. Нещо повече, редица анализи на проблемите в съвременните висши държавни служби доказват, че някои от любимите „мантри“ на НПМ (като „оставете мениджърите да управляват“) могат да послужат като оправдание на част от държавните служители да пренебрегват действително нужните на обществото политически цели, формулирани от легитимните политически ръководители.

Но освен към хората, заети в публичното управление, към техните ценности и поведение, политизацията може да има и *структурна насоченост*. Тук предпоставката е друга – ако администрацията не може да бъде директно контролирана чрез политически натиск и няма как да бъдат подменени голяма част от държавните служители, то би

⁶ Европейската практика предлага различни възможни решения. Например, „временното пенсиониране“ на висшите служители в германската администрация води до значително по-големи загуби на висококвалифицирани администратори, в сравнение с политически обоснованите назначения на резервиста на членовете на френските висши корпуси.

трябвало да има друг начин тя да бъде накарана да постига желаните от политиките цели. Структурните решения имат за цел главно дублирането или допълването на професионалната, кариерна държавна служба с корпус от политически назначавани администратори. Например, в редица случаи ползващите се с голямо политическо доверие началници на кабинети на министър-председателя, министрите или на други политически назначени лица, получават съществени правомощия наред с постоянните административни ръководители на структурите (главните или постоянните секретари). Такъв е случаят с „младшите“ министри (Канада, Великобритания и др., вж. Savoie, 1994) или заместник-министрите в уредбата на българската администрация. В някои страни с висока чувствителност към политическата намеса в администрацията ефектите от работата на тази политическа „Бърза помощ“, особено от гледна точка на опитите да им се възлагат типични за кариерните държавни служители задачи, предизвиква остра дискусия (вж. Webster and Webster, 2002). Най-цялостният модел на структурен вариант на политизацията представлява системата на политическите кабинети, функционираща в Белгия, България и други страни.

Друг вариант на структурния подход към политизацията на администрацията е свързан с внасяне на промени в точките (органите), където се взимат решенията. Това решение е често предпочитано във федералните или квази-федералните държавно-административни системи, където отделните управленски нива имат значителна автономност. Например, републиканците в САЩ по правило се стремят да прехвърлят повече правомощия на щатските и местните власти с цел да се ограничат възможностите за взимане на решения за увеличаване на федералните разходи – тяхна базисна идейно-политическа цел. Това донякъде е мотивирано с трудностите, които властите на суб-национално ниво срещат при осигуряването на приходи, но най-вече има политически подтекст – разширяване на политическия потенциал на органи под контрол на собствената партия или на хора, близки в идейно-политическо отношение (известно е, че по-голямата част от щатските и местните управи в САЩ са привърженици на по-традиционни и консервативни възгледи, отколкото федералното правителство във Вашингтон). В Европейския съюз се наблюдава обратна тенденция – централизирането на правомощията за взимане на решения в Брюксел често обслужва политически и икономически интереси, които трудно биха намерили подкрепа на национално равнище.

Следващ възможен вариант на структурните подходи към политизацията на администрацията чрез преразпределение на правомощия е прехвърлянето на процеса на взимане на решения към квази-публични организации, каквито са известните „куангос“-и („quangos“ от quasy-NGO's) във Великобритания и други сходни органи в други страни. Обикновено тези организации споделят възгледи и цели, близки до тези на националното правителство, вкл. защото са ресурсно зависими от него. Това, което прави квази-неправителствените организации особено привлекателни с оглед целите на политизацията, е възможността действащото правителство да контролира назначенията в управляващите органи на тези структури. Например, във Великобритания - за разлика от крайно ограничения дял на политическите назначения в държавната служба – се осъществяват над 70 хиляди такива назначения в „куангос“-ите и в други публични органи, които дават значителни възможности за политически контрол върху публичните политики (Skelcher, 1998, p.p. 55-68). Подобна тенденция на значителен ръст на квази-независимите публични органи се установява в редица други западни страни (Greve, 1999).

Ако обобщим, трябва да се има предвид, че въпросът, който обикновено се поставя като най-важен – да бъдат ограничени политическите ръководители произволно да освобождават и назначават служителите в администрацията - съвсем не гарантира липсата на политизация на държавната служба. Има редица алтернативни подходи и механизми, които политиките могат да използват за постигане на принципно същия ефект и които

имат съществени предимства – например, не предизвикват такова обществено и политическа напрежение, както откритите политически чистки. Друг е въпросът, че в страни с по-слаби и неустойчиви демократични традиции и нетолкова ефективен граждански контрол политиките често не си задават въпроса за смисъла и последиците на грубата политизация.

Причини за политизацията на администрацията

Съществува широко разпространено убеждение (както в обществените, така и в научните среди), че днес политиките влагат повече време и енергия за политическа намеса в държавната служба, отколкото в близкото минало. Например, специално посветен на проблема брой на авторитетното списание *Revue Francaise d'Administration Publique* (1998) демонстрира общото убеждение на авторите, че политическият натиск върху държавната служба се засилва, вкл. страните от Северна Европа, имащи репутацията на ревностни последователи на меритократичните принципи и механизми в администрацията (вж. също Dudek and Peters, 1999). Ако приемем, че тези наблюдения са верни, логично е да се запитаме защо политиките предприемат подобни действия, очевидно неприемливи за преобладаващата част от гражданите.

Най-очевидната причина, както вече бе посочено, е *желанието на политиките да контролират поведението на публичните организации*; те обикновено се оплакват, че правилните решения на министрите и другите политически ръководители „потъват в пясъците на бюрокрацията”. Приема се, че ако публичните политики се подготвят и прилагат от политически лоялни (по-деликатно казано – ангажирани) администратори, деформирането на политическите решения ще бъде по-слабо, отколкото при постоянната, професионална държавна служба. Но тези критики към професионалната администрация не датират отскоро, така че сами по себе си трудно могат да обяснят интензифицирането на политическия натиск върху нея и нарасналото желание за политически назначения.

Едно възможно обяснение е, че широко разпространеният модел на административни реформи през последните десетилетия е довел до премахване на някои от традиционните инструменти за контрол върху поведението на администрацията. А това на свой ред е породило необходимост от въвеждане на нови форми на контрол и в частност - директната политическа намеса. Например, известната инициатива „Следващи стъпки” на правителството на Тачър, насочена към въвеждане на агенцията и други механизми на деконцентрация в публичното управление, целенасочено извежда значителна част от публичния сектор извън прекия контрол на министрите. Аналогично, дерегулационните реформи, постулиращи ограничаване на регулаторната намеса на публичното управление, също демонтират редица механизми за контрол над държавната служба и нейната дейност (вж. Peters, 1998). По-високата степен на автономност неизбежно поражда необходимост от алтернативни инструменти за гарантиране постигане на целите на политиките, възложени на тези структури. Практиката обаче показва, че мениджърският възглед, според който мениджърите трябва да имат свобода на управление, следователно контролът върху тях трябва да бъде отслабен, има съществени уязвими точки и поражда редица рискове предвид постигането на обществено значимите цели на публичните политики.

Съществен аспект от проблема, пред който се изправят министрите и другите политически ръководители в тази нова среда е, че, независимо от формалното снемане на пряката им отговорност за съответните структури и политики, *обществеността не е склонна да ги освободи от отговорност въобще*. Когато е налице проблем при транспортното обслужване, засегнатите групи смятат, че отговорността за това се носи от министъра на транспорта. Опитите да се отхвърли тази отговорност само влошават

положението и засилват подозренията сред обществеността, че политиците са нечестни и преследват користни интереси. Поставени под тази преса, политическите ръководители често се опитват да намерят заместител на конвенционалните форми на контрол и най-достъпното решение е пряката политическа намеса.

Не бива да се пренебрегва връзката между промените в отчетността и отговорността на министрите и другите политически ръководители, от една страна, и политизацията на държавната служба, от друга страна. Традиционното разбиране е, че министрите носят отговорност за всичко, което се случва в ръководените от тях министерства, дори ако не са участвали пряко във взимането на дадено решение. Промяната на тази норма (все повече парламенти прибегват до изслушване на висши държавни служители наред с политическите ръководители) изправя министрите пред необходимостта да разчитат на държавни служители, които споделят техните възгледи и са лично лоялни (макар това да не означава непременно партийно лоялни). Това е особено необходимо, когато става дума за интерпретация на факти и данни за събития и процеси пред парламента, медиите и широката общественост.

Ефектите на промените в системите за отчетност и отговорност се подсилват съществено от допълването на традиционната политическа отчетност със съвременните инструменти за измерване и оценка на изпълнението. Гражданите и политиците продължават да очакват високи резултати от публичното управление, но промените в системите за отчетност прави упражняването на политическия контрол все по-проблематично. Това засилва склонността на голяма част от политиците да „подсилват” с лоялни хора структурите, имащи най-важна роля за постигането на очакваните от обществото резултати.

Може да се приеме, че прибегването към пряка политическа намеса е по-вероятна реакция към проблемите при контрола, когато публичното управление е изправено пред бързи и драматични промени в средата (да си припомним любимата фраза на българските политици „Минаваме на ръчно управление!”) или в политическата конфигурация на управлението. Установено е, че когато управляващите и опозицията имат сравнително сходни политически цели, политизацията не е толкова силно изразена. Например, запазването на подчертано деполитизиран характер на британската държавна служба в годините след Втората световна война се дължи на високата степен на междупартийно съгласие по основните политики. По време на управлението на Маргарет Тачър заявеното намерение за съществени промени в политиките на държавата води логично до действия за съответни реформи в държавната администрация (Kavanagh, 1990).

На тази основа може да се направи изводът, че провеждането на съществени реформи в публичния сектор води закономерно до засилване на тенденциите на политическа намеса в държавната служба. Това важи с особена сила за реформите в страните, осъществяващи демократични и особено пост-социалистически преходи. Практиката на страните от Централна и Източна Европа показва, че първите години на тези преходи са белязани неизменно от силно политизирани усилия за радикално реструктуриране на администрацията (вж. Маринов, 2005; Verheijen, 1999). Тази стратегия обаче се натъква на редица рискове и трудности – както липсата на достатъчно хора, които са не само политически лоялни към реформите, но и същевременно са достатъчно квалифицирани, така и нееднозначно и твърде неустойчиво дефиниране на самото понятие за лоялност в бързо променящата се политическа и икономическа среда. Отделен, но много интересен парадокс е констатираната реполитизация на държавната служба в почти всички страни от региона след приемането им в Европейския съюз, за която вече стана дума.

Последици от политизацията на държавната служба

Както при очертаването на причините и механизмите на политизацията, последиците от нея също предизвикват разнообразни интерпретации. Най-често внимание се отделя на *ефектите от политическата намеса върху подбора и управлението на държавните служители*. Вече бе посочено, че според общоприетото мнение тези последици са негативни, тъй като от гледна точка на критериите на доброто управление една политизирана административна система е много по-неефективна в сравнение с неутрално-компетентната, основана на меритократичния принцип. Степента на това разминаване може да зависи от особеностите на дадената политическа система или от областта на политиките, но като общовалидно правило относно ефектите от политизацията е неопровержимо.

Друга важна последица обхваща *състоянието и ефективността на институциите на публичното управление*. В повечето съвременни демокрации публичната администрация се възприема по-благоприятно, отколкото партиите и основните политически институции (вж. Listhaug and Wiberg, 1996), отчасти поради твърде неясните и субективни критерии за оценка на политиките и политическите дейности. Поради това, че партийната политика се възприема по-негативно от държавната служба, нарастващото използване на политически критерии при управлението на администрацията може да подкопае легитимността ѝ – нещо, което е крайно неблагоприятно за всяка държавна служба.

Трета последица от политизацията е *влошаването на отчетността на публичната администрация*. До известна степен политиките са част от системата за обществена отчетност на администрацията, но установяването на по-силен политически контрол поставя под съмнение обективността и полезността на тази функция. В известен смисъл това може да се интерпретира като връщане към модела на „селската общност” – метафора, използвана от Хекло и Уилдавски в техния анализ на традиционната британска държавна служба (Heclo and Wildavsky, 1974), но в този случай за основа на селския живот се приема партийната политика вместо общата съпричастност към управлението. Нека припомним, че в резултат на административните реформи през последните десетилетия отчетността и отговорността се превръщат в професионализирана система, основна на обективни стандарти за качество. От една страна, това може да устройва политиките, тъй като администрацията (а не политиката) е по-уместен обект на такъв тип отчетност, но от друга страна отслабването на прекия контрол върху предоставянето на публичните услуги не редуцира изискванията на обществеността относно отговорността на политиките. Следователно, ситуацията на висока обществена отговорност при ограничен контрол върху резултатите е твърде вероятна.

Заклучение

Засилената политизация на публичната администрация се очертава като един неоспорим процес, характеризиращ, макар и в различна степен, почти всички съвременни демократични държави. Мнозина учени, журналисти и политици потвърждават съществуването на явлениято, но проблемите на неговото идентифициране и измерване предизвикват редица спорове и несъгласия. В настоящата статия е очертана една изходна рамка, предназначена да допринесе за системното осмисляне на природата на политизацията на държавните служби. Значението на този напредък е видимо в сравнителен план, но в същото време трябва да допринесе за изясняване и решаване на проблемите, произтичащи от политическата намеса в администрацията в специфичния национален контекст. В частност, в една следваща публикация ще бъдат представени

основните резултати на поредица от изследвания на политическата намеса в българската администрация през годините на прехода, стъпили върху представената теоретична рамка. От особено значение за изработването и прилагането на една адекватна стратегия за развитие на българската администрация би била вярната оценка на действителните мащаби, последици и тенденции на политическата намеса в нейния подбор и управление.

Накрая, би било неправилно да се отричат изцяло някои потенциални положителни аспекти на политизацията на държавната служба. Има се предвид главно възможността да се мотивира администрацията да бъде по-чувствителна и отговорна към приоритетите на обществото. Това означава, че към изследването на политизацията трябва да се подхожда с достатъчно обосновани и непредубедени методи и инструменти, които отчитат цялостните последици за ефективността и легитимността на публичното управление.

БИБЛИОГРАФИЯ

Clifford, C. and V. Wright (1997) „The Politicization of the British Civil Service: Ambitions, Limits and Conceptual Problems” (unpublished paper, Nuffield College, Oxford).

Derlien, H.-U. (1996) „The Politicization of Bureaucracies in Historical and Comparative Context”, in B. G. Peters and B. A. Rockman, eds, *Agenda for Excellence II: Administering the State* (Chatham, NJ: Chatham House).

Dudek, C. M. and B. G. Peters (1999) „Clientelism in Cold Climates” (unpublished paper, Department of Political Science, University of Pittsburgh).

Greve, C. (1999) „Quangos in Denmark and Sweden”, in M. V. Flinders and M. J. Smith, eds, *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government* (London: Macmillan).

Hecló, H. and A. Wildavsky (1974) *The Private Government of Public Money* (Berkeley, CA: University of California Press).

Ingraham, P. W. (1995) *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press). *IPMS Bulletin* (1996) "Vote of No Confidence" (May).

Kaufman, H. A. (1956) „Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration”, *American Political Science Review*, 50, 1059-73.

Kavanagh, D. (1990) *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* (Oxford: Oxford University Press).

Light, P. C. (1996) *Thickening Government: The Federal Government and the Diffusion of Responsibility* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Listhaug, O. and M. Wiberg (1996) „Confidence in Public and Private Institutions”, in H.-D. Klingemann and D. Fuchs, *Citizens and the State* (Oxford: Oxford University Press).

Meyers, F. (1985) *La Politisation de l'administration* (Brussels: International Institute of Administrative Sciences).

Peters, B. G. (1998) *The Future of Governing* (Lawrence, KS: University Press of Kansas).

Peters, B. G. (2000) „Is Democracy a Substitute for Ethics?”, in A. Farazmand, ed., *Public Personnel Management* (Aldershot: Ashgate).

Peters, B. G. (2003) *Administrative Traditions: Understanding Public Bureaucracy in Industrialized Democracies* (Oxford: Oxford University Press).

Peters, B. G. and J. Pierre (2001) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform* (London: Routledge).

Rose, R. (1976) *The Problem of Party Government* (London: Macmillan).

Rothstein, B. (1986) *Den socialdemokratiska staten* (Lund: Arkiv).

Rouban, L. (1998) „La politisation des fonctionnaires en France: obstacle ou necessite?“, *Revue Francaise d'Administration Publique*, 86 (avril-juin), 167-82.

Savoie, D. J. (1994) *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search of the New Bureaucracy* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press).

Savoie, D. J. (1999) *Governing from the Centre* (Toronto: University of Toronto Press) .

Skelcher, C. (1998) *The Appointed State: Quasi-governmental Organizations and Democracy* (Buckingham: Open University Press).

Torstendahl, R. (1991) *Bureaucratization in Northwest Europe, 1880-1985: Dominance and Government* (London: Routledge).

Verheijen, T. (1999) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe* (Cheltenham: Edward Elgar).

Webster, P. and B. Webster (2002) „Spin War Forces No 10 on Defensive“, *The Times*, 15 February.

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

В ТЪРСЕНЕ НА РЕГИОНАЛНОТО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ

Елена Калфова

Резюме

В последните две десетилетия мястото и ролята на регионалното ниво на управление в общата управленска и институционална система на държавата е предмет на постоянен научен, а и политически дебат. Предлагат се множество варианти за административно-териториални и институционални реформи. На фона на този нарастващ практически интерес се очертава липсата на теоретична яснота - понятия като „регион”, „регионално управление”, „регионални институции” се употребяват едновременно за доста различни феномени. Настоящата статия си поставя за цел ясното дефиниране на интегрирано понятие за регионално ниво на управление, за регионални институции и за факторите за тяхното развитие.

REGIONAL LEVEL

Elena Kalfova

Abstract

In the last two decades the place and the role of the regional level of governance in the municipalities and in the central government is a permanent subject of debate among the scientists and the politicians. Recently many solutions for territorial and administrative reforms emerged. Despite the increasing practical interest there is no clear theoretical definition – concepts like “region”, “regional governance”, “regional institutions” are used for naming quite different phenomena. The goal of the paper is to set clear definition for integral concept regarding regional level of governance, regional institutions and main factors for its development.

В последните две десетилетия регионалното ниво на управление е предмет на постоянен научен, а и политически дебат. От една страна активно се поставят въпросите свързани с процесите на структурна и функционална децентрализация – отнасящи броя на нивата на управление и обхвата на техните функции. Предлагат се и множество варианти за административно-териториални и институционални реформи. От друга страна проблемите на регионалното развитие стават все по-осезаеми и съответно все по-често навлизат в дневния ред на осъществяваните публични политики и то именно чрез прилагането програми и мерки, които адресират регионите и налагат организирането на управленски процес на регионално ниво.

Освен това в рамките на ЕС принципът на многостепенното управление постепенно се налага като един от основните за публичното управление. Редица институции на ЕС подкрепят концепцията за многостепенно управление като задължителен подход при осъществяването на управленските процеси и публичните политики (например: Бяла книга

на Комитета на регионите за многостепенното управление¹). Прилагането на концепцията за многостепенното управление касае два основни аспекта. Първият аспект се отнася до равнищата на управление. Той предполага, че управлението се развива на няколко нива – поднационални и наднационални, които е необходимо да си партнират при реализацията на публични политики. Вторият аспект предполага, че управлението се осъществява от множество актьори на една ниво. Следователно, за да се случи управленският процес отново е необходимо партньорство между отделните участници в управленския процес както по вертикалата – между различните нива на управление, така и по хоризонталата – между различните участници на едно управленско ниво. Прилагането на този подход води до увеличаване на ролята на поднационалните нива на управление при осъществяването на общностните политики, включително и на регионалното такова.

Регионалното управление попада в центъра на всички тези дискусии. Интересен е фактът, че понятията „регион”, „регионално управление”, „регионални институции” се употребяват едновременно за доста различни феномени. Например, в България често като регионално ниво на управление се определят и областите и районите за планиране, а понякога дори и общините. Настоящата статия си поставя за цел ясното дефиниране на интегрирано понятие за регионално ниво на управление, за регионални институции и за факторите за тяхното развитие. Това ще даде възможност създаването на управленска визия за развитието му, за необходимите или пък не институционални и административни реформи.

Първо е необходимо да изясним значението на понятието „регион”. То е обект на изследване от различни науки. От една страна с него се обозначават групи от страни, най-често съседни, от друга страна с него се обозначават поднационални територии. Като исторически региони се определят тези, които имат население със сходни езикови, етнически и религиозни характеристики. От географска гледна точка като регион се определя територия, която притежава сходни устойчиви характеристики. В тези характеристики се включват определени физични, климатични и демографски измерители. **Икономическата наука изследва най-вече въпроса, как националната икономика може да бъде разделена на регионални такива.** Първият доклад за Социалната и икономическата ситуация на регионите в ЕС, дефинира икономическия регион като достатъчно голяма територия, с достатъчно голямо население, така че да може да подсигури развитие на специфични социо-икономическите процеси, като тя е по-малка от тази на националната държава.

От гледна точка на политологическата наука, регионът е важен в следните основни аспекти – в контекста на отношението „център – периферия” и в контекста на развитието и изграждането на институции на регионално управленско ниво². От политологическа гледна точка регионът е средно ниво на институционална организация на държавата, което има две основни функции. Първо, да осигурява връзката между местното и централното ниво на управление. Второ, на регионално ниво на управление е възможно изграждането на самоуправляващи се власти като средство за повишаване на демократичността и ефективността на политическия и управленския процес.

Въпреки различните критерии, които използват отделните науки, за да дефинират понятието „регион” и различните цели на това, може да бъде изведена една обща характеристика на понятието „регион”. **То се употребява, за да обозначи междинно или средно ниво на организация на икономическата дейност, на управление, на институционална и административна организация на държавата** и т.н, като под „средно ниво” разбираме ниво, намиращо се между националното и местното (локалното) ниво. Дефинирането по този начин на понятието „регион” дава възможността да се

¹ „Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление“ - CdR 89/2009 fin.

² Стефанова, М., Местна власт и местно самоуправление, С., 2003, стр. 196-200.

анализира връзката между икономическите, социалните, политическите процеси на това ниво, да се отчете връзката между социално-икономическите процеси и институционалната организация на управлението на това ниво.

Въвеждането на различни нива на управление в рамките на държавата е процес, който не е факт само през последните 20-30 години, не се дължи единствено на процеса на интеграция в ЕС и/или на преходния период в посткомунистическите държави. **Необходимостта от създаване на институции, които да осъществяват управленски процес на регионално ниво е феномен на модерното буржоазно общество.** Специфичният начин на функциониране на изпълнителната власт в модерните държави в голяма степен определя развитието, функционирането и моделите на институционализация на регионално ниво. Налагането на бюрократичната система (или господството на закона)³ не просто подменя една система на териториално управление с друга, а спомага за налагането на управление чрез общи абстрактни принципи и едновременно на територията на цялата държавата.

Още Русо, а след него и Джон Стюарт Мил⁴ и Макс Вебер, много ясно обосновават основните функции на регионалните институции - те трябва да наложат достатъчно бързо едни и същи закони в “... различни провинции, които имат различни обичаи, живеят при противоположни климати и не могат да понасят една и съща форма на управление”⁵. Разбира се тези функции трябва да бъде разбирани в конкретния исторически и политически контекст и необходимостта от премахване на съществуващата уникално сложната, тромава и неефективна управленска и административна система, която се базира на огромното традиционно многообразие на местните политически и управленски традиции. Това по същество е модернизация на управлението на държавата, което, още на този ранен етап от развитието на буржоазната държава, е основен фактор за налагането на различни форми на институционализация на регионално ниво. В този период на регионално ниво съществуват бюрократични структури, които функционират въз основа на общите за нацията закони. Основна им задача е да налагат бързо и ефективно общото законодателство (т.е. общата политическа воля) над всички териториални единици в държавата. Те реализират волята на централното управление по места. Поради тази причина те са изначално изолирани от политическите и икономически интереси в поднационалните общности, които управляват.

До средата на 20-ти век регионалните управленски институции са напълно подчинени на централната власт. Скритата предпоставка за съществуването им в тази функционална форма е идеята за “перфектната представителност”⁶, при която всички граждани навсякъде и по всяко време образуват политическото хомогенно тяло. Доколкото идеята, че всички индивиди са в състояние да сформират единна, неделима и наиндивидуална политическа общност, която да генерира обща воля, която на свой ред да защитава собствеността и интересите на всички, е социално валидна и служи за основа на политическия живот, регионалните институции нямат и не могат да изпълняват други функции освен описаните по-горе.

Предпоставка за трансформация на регионалното управление и институции е тъкмо в невъзможността принципа на “перфектната представителност” да бъде поддържан. Настъпва нов етап и съществена промяна във формите на институционализация на регионално ниво и функциите, които регионалните управленски

³ Вебер, М. Социология на господството, София, 1993, стр. 140 –144.

⁴ Mill, John., S., Representative government, Chapter 15, 1861, The Gutenberg project

⁵ Русо, Ж., Избрани съчинения, том 2, С., 1988, стр. 122.

⁶ Loughlin, John, Subnational Democracy in The European Union: Challenges and opportunities, Oxford press, 2000, pp. 13-15.

структури поемат. Регионалното управление придобива съвсем различен смисъл от този, който е имало в класическото буржоазно общество.

През последните десетилетия в европейските страни се извършва промяна в системата на управлението. Тя се изразява в тенденцията към трансферирането на сфери на отговорност от страна на централното управление към регионалното и местното ниво на управление. Този феномен се определя с термина децентрализация⁷. Няколко са причините за засилване на процеса на децентрализация - въвеждането на новите практики на управление, целящи ограничаване на разходите и въвеждане на някои практики от частната сфера при управлението на публичните услуги; необходимостта от повишаването на демократичната легитимност на управлението; стремежът да се повиши участието на гражданите при формирането на политическите решения, които ги касаят пряко и т.н.⁸

Основната цел на процеса на децентрализация е преди всичко повишаване на ефективността и демократичността на управлението. Това предполага, от една страна, да бъде постигната максимална оптимизация на вертикалното и хоризонтално разпределение на различните функции и ресурси между нивата на управление - държавно, регионално и местно. От друга страна, да се засили степента на участие на гражданите в политическия и управленския процес, което да повиши тяхната легитимност и демократичност. Процесът на децентрализация влияе върху административната, управленската, институционалната структура на държавата. Въвеждат се нови поднационални нива на управление (предимно регионално, в държавите, в които не е съществувало) и/или се разширяват правомощията на местните и регионалните институции.

Възприемането на концепциите за устойчиво и равномерно развитие в края на 20-ти век също е предпоставка за продължаване и задълбочаване на реформите в институционалната организация на регионалното ниво на управление. Засилването на значението на равномерното териториално социално-икономическо развитие означава, че управлението на регионално ниво трябва да бъде организирано така, че да има капацитет за самостоятелно действие, с цел стимулиране на регионално развитие. Така преотстъпването на правомощия на регионалното ниво да осъществява самостоятелна политика, да взема самостоятелни управленски решения за развитието на регионалните общности, се възприема като основен механизъм за осигуряване на устойчиво развитие на регионите, а следователно и на цялата държава **Това води до реформа в институционалната и административна организация на регионално ниво, променяйки и функционалните му характеристики.**

Процесът на реформиране и изграждане на нов тип регионалното управление се определя като процес на регионализация. “При него се създава капацитет за независимо целенасочено действие за развитие на конкретна област (поднационална, но надместна) чрез мобилизация на своите икономически ресурси и местна и регионална идентичност (където съществуват), чрез развитие на своя потенциал. Този процес се случва на базата на съществуващи институции, или може да даде началото на нови, които по-пълно ще осъществяват тези цели”⁹. Институциите трябва да спомагат за развитието на потенциала на регионално ниво. Тези институции са предимно регионалните, но и централните и местните власти, които имат отношение към това. *Тази тенденция се определя като “тенденция към регионализация на публичните институции”*¹⁰.

⁷ Hooghe, L., Subnational Mobilization in the European Union, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, 2002.

⁸ Illner, M., Multilevel Government in Three Eastern Central European Candidate Counties and Its Reforms after 1989, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, 2002, pp. 2-4.

⁹ Marcou, G., Regionalisation in Europe, Luxembourg, 2000, pp 16-18.

¹⁰ Marcou, G., ed., Regionalisation for Development and Accession to the European Union: a Comparative Perspective, OSI/LGI, Hungary, 2002, pp. 13.

Включването на множество институции на различни нива в процеса на регионално управление дава основание то да се дефинира по-скоро като област за взимане на решения (decision space), отколкото като конкретен тип/типове институционална структура¹¹. Алтернативните варианти за развитието на институциите на регионално ниво се възприемат не толкова като изменение на институционалната форма колкото като изменение на функциите, които те изпълняват.

Прилагайки концепцията за регионалното управление като област за взимане на решения (decision space) можем да отличим и най-съществена особеност на регионалното управление спрямо останалите управленски нива. **Постигането на основната функция на регионалното управление би могло да се осъществи посредством набор от организационни инструменти и от институции, които се намират на различни нива в управленската структура на държавата.**

Внимателният преглед на съществуващите организационни стратегии показва, че развитието на собствена (регионална) организационна структура е само един от възможните варианти. Съществуват множество емпирични доказателства за успешно регионално управление, при което субекта на регионалното управление няма регионален характер, т.е. има национален (на ниво централно управление) или местен (на ниво местни власти) характер. Разбира се, съществуват и редица случаи, при които субекта на регионално управление има регионален характер. **Но най-често, в практиката, се среща ситуацията, при която процесът на регионално управление се реализира едновременно от институции на национално, регионално и местно ниво.** Следователно съвременното развитие на регионалното ниво на управление представлява изменение на институционалната организация на това ниво и изменение на функциите, които то изпълнява в системата на държавното управление.

Институционалното развитие на регионалното ниво на управление е свързано както със създаване на нов тип институции на регионално ниво (предимно въвеждане на самоуправление на това ниво), така и с реформирането на вече съществуващи институции, чиито отговорности се разширяват.

В отделните държави регионалното управление има различна форма на институционализация. На това ниво съществуват различни по тип институции и административни структури, които имат и съответно – различни функции. Освен това, в почти всички европейски държави на регионално ниво паралелно функционират няколко разнотипни институции. Така на регионално ниво се достига до изграждане на някакъв вид регионални мрежи на управление¹².

Регионалните институции са следните основни типове. Това са деконцентрирани структури на централната власт, институции на регионалното самоуправление, сдружения на местните власти на регионално ниво.

Деконцентрирани структури на централната власт на регионално ниво се изграждат по така наречения подход “отгоре - надолу”, при него централната власт е тази, която поема инициатива за реформиране на поднационалните управленски нива. В повечето страни членки на ЕС министерствата имат деконцентрирани структури на регионално равнище, които изпълняват специфичните дейности на съответното министерство на поднационално ниво и контролират дейността на местните власти в съответната сфера. В други държави на регионално ниво на управление се изграждат деконцентрирани институции, които се ръководят от префект, назначен от централната власт. Тези структури провеждат политиката на централната власт на регионално ниво и в повечето случаи имат

¹¹ Sharpe, L.J., ed., Rise of a Meso Government in Europe, London, 1993, pp 37-40.

¹² Larsson, T., ed., Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?, European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands, 1999, pp. 350-96.

правомоция за контрол по законосъобразност върху дейността на местните власти. В държави като Франция, например, в тези институции се концентрира изпълнението на задачите, които биха изпълнявали структурите на отделните министерства. Вторият тип институции на регионално ниво – сдруженията на местните власти или т.нар. „**местно-регионално управление**”, са резултат от прилагането подхода “отдолу - нагоре”. Този подход определя случаите, когато различни от централното управление, институции и организации са основни инициатори и участници в процеса на развитие на регионалното ниво на управление. При типа местно-регионално управление, местните власти са задължени да участват в колективни органи на управление на регионално ниво. Целта на задължителното сдружаване на местните власти е да предоставят заедно определен тип публични услуги, за които самостоятелно нямат достатъчно ресурс, а централното управление не би предоставило достатъчно ефективно. Необходимо е да се отбележи, че съществуват и доброволни сдружения на общините. Няма страна членка на ЕС, в която местните власти да нямат право да се сдружават свободно на регионален и национален принцип, както и да участват в международни сдружения на местните власти. Подобен тип доброволни сдружения на местните власти играят съществена роля в процеса на регионално управление в някои европейски държави. В сравнение с доброволните сдружения на местните власти, регионалните колективни управи, основани на задължително сдружаване на общините, разбира се имат по-широк кръг от правомоция и отговорности. В повечето държави двата варианта на сдружаване на местните власти най-често се срещат в комбинация¹³.

Третият тип регионални институции са **структурите на самоуправление на регионално ниво**. Те най-често са резултат от стремежа на местните и регионални общности към самоуправление и са типичен пример за реализиране на децентрализационен натиск в посока „отдолу – нагоре”. Институциите на самоуправление на регионално равнище са пряко избрани от гражданите на съответния регион. Обикновено гражданите имат право да избират регионален съвет, а в някои случаи и изпълнителни органи, които имат общи компетенции по управлението на съответната територия. Подобни институции са класически пример за децентрализирани управленски структури на регионално ниво. Тези три основни типа най-често се срещат в комбинация в различните държави.

Възприемането на един или друг тип институционална организация на регионално ниво в съответната държава е резултат от специфичната за всеки отделен случай комбинация от фактори. Факторите за реформирането, развитието и постоянно увеличаващите се правомоция на регионалното ниво на управление и неговите форми на институционализация, могат да се дефинират в няколко посоки. Първо, това са фактори с политически характер, свързани със запазване и развитие на демократичността на управлението. Второ, те са свързани с разрешаването на икономически проблеми и най-вече с разрешаването на въпросите на регионалното устойчиво развитие. Трето, основен фактор е и тенденцията за модернизация на публичното управление. Интеграционният процес в рамките на ЕС също изиграва катализираща роля в този процес. **Обособяването на отделните фактори дава възможност ясно да се открие връзката: фактори за развитие - обособяване на конкретни типове институции на регионално ниво.**

Основни фактори за съществуването на децентрализационен натиск „отгоре – надолу” и за реформа на регионалното ниво на управление са **икономическите фактори**. Икономическата криза през 70-те години на 20-ти век води до необходимостта от децентрализация на публичните услуги като основен инструмент за относителното запазване на техния обем и повишаване на ефективността на публичното управление.

¹³ Ibid., pp 5-7

Освен това постоянно нарастват регионалните различия в развитието, увеличава се конкуренцията между регионите, променя се икономическата обстановка, свързана с глобализацията. Всичко това повишава значимостта на регионалната икономическа система за увеличаването на икономическата ефективност и налага или нагаждането на съществуващите местни и централни власти към новите отговорности, или създаването на нови регионални институции, които да подпомагат регионалното развитие. В резултат, централното управление не е в състояние да разреши самостоятелно тези проблеми и търси разрешение в преотстъпването на правомощия на регионалните власти или начини за решение, които активно включват поднационалните власти¹⁴. Подобни фактори са в основата на процеса по изграждане на градските региони в Холандия, както и на департаментите във Франция. Икономическите фактори оказват силно влияние както, когато се създават самоуправляващи се регионални власти, а така също и когато не се реформират съществуващи институции.

Рационализацията и модернизацията на административната и управленската система също е важен фактор за изграждане на нов тип регионални институции и/или развитието на съществуващите такива. Съществуването на този фактор води до децентрализационен натиск както „отгоре – надолу”, така и „отдолу – нагоре”. Във връзка с променените икономически условия, за по-ефективно прилагане на множество публични политики е необходим и регионален подход. Необходимостта от по-добра координация и планиране на регионално ниво (например: поддържането на болници, средни училища, инвестиции в поддръжка и изграждане на транспортна инфраструктура и т.н.), се постига като се модернизират и поставят на регионален принцип съществуващи институции или се изграждат нови такива¹⁵. Освен това, местните власти се оказват с ограничен ресурс да предоставят качествени услуги в тези сфери. Практиката на доброволно сдружаване между общините би могла да разреши част от тези проблеми, но така се поставят в изоставаща позиция други общини в сходно положение. Този фактор също налага въвеждане на регионално управление и/или реорганизация на регионалните институции.

Децентрализационният натиск в посока „отдолу – нагоре” се реализира най-вече, когато са налични **политическите фактори**. Първо, регионалното управление се изгражда, за да отговори на изискванията на самата регионална общност, които тя поставя пред държавата. В случаите, отнасящи се до Европа, най-често решението за създаване на регионално ниво се взема от централното управление¹⁶. От друга страна регионалните институции се приемат като гаранция за защитата на демократичното управление и като реакция срещу диктаторски и тоталитарни режими (например – Италия, Испания и Германия).

Политическите фактори са характерни за изграждането на почти всички типове регионални институции, но преди всичко те са свързани със създаването или увеличаването на пълномощията на самоуправляващите регионални власти.

Основен фактор за развитието на регионалното управление е и процесът на интеграция в рамките на ЕС. **Влиянието на интеграционния процес се реализира чрез прилагането на общностни политики, което налага синхронизиране на административната система и практики**. Влиянието на интеграционния процес в рамките на ЕС върху развитието регионалните институции в държавите членки се реализира основно в две посоки. *Първо, нарастват възможностите на поднационалните*

¹⁴Keating, M., The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham, 1998, pp. 17-19.

¹⁵Marcou, G., ed., Regionalisation and its effect on local self-government, Council of European Publishing, 1998, pp. 22-23.

¹⁶Hollis, G., Plokker, K., Towards democratic decentralization: transforming regional and local government in new Europe, 1995, pp. 12-16.

власти да влияят при взимането на решения на европейско ниво след промените в регламентацията на работата на структурните фондове след 1988 г.¹⁷ ЕС като наднационална организация има огромна роля при въвеждането на подходите на общите европейски политики, които имат регионална насоченост, т.е. целят развитието на изоставащите региони и се прилагат основно от регионалните власти. Разпределянето на значителни средства между регионите и необходимостта да се предприемат активни стъпки, за да се получат и усвоят тези средства засилва конкуренцията между регионите. Изискванията на ЕС за участие на регионите при изработването на Националните програми за подкрепа от Структурните фондове окуражава регионалните власти да водят по-активна политика в отношенията не само с държавата, но и с европейските институции и помежду си, дори и чрез трансгранични асоциации.

Второ, децентрализацията и регионализацията на управлението е факт в повечето страни членки на ЕС, което води до по-висок ангажимент на поднационалните нива в повече сфери на управлението. От друга страна, голяма част от общностните политики и регламентации се изпълняват на поднационално равнище, което допълнително повишаване на капацитета на тези власти. Така регионалните и местните власти намират ново място в нова Европа. Те постепенно взимат много по-голямо участие при изработването на политиките и са по-свободни в действията си, отколкото когато и да било преди. В новите обстоятелства поднационалните власти имат широки възможности да развиват самостоятелно връзки с институциите на ЕС и с поднационалните власти от други държави от и извън Европа, чрез асоциации като Асамблеята на европейските региони, Съюза на периферните крайморски региони и много други.

Основните последици от процесите на интеграция в ЕС са, че ролите, природата и функциите на различните нива на управление - национално, регионално и местно - са в състояние на постоянна промяна. Някои икономически добре развити държави и региони стават все по-силни, докато слабите се борят срещу по-нататъшно обедняване. В повечето държави децентрализационната тенденция се засилва. Новата ситуация може да бъде и възможност за регионалните и местните власти да формулират нови модели на регионално и местно развитие, основани на едновременно използване на вътрешно регионалните ресурси и на значителни, външни за региона ресурси - например: европейските структурни фондове¹⁸. Изградената нова управленска среда и институционални система не е нито отстъпление на европейската национална държава, нито създаване на европейска федерация, а може да бъде определена по-точно като нова система на управление. Общностните политики имат голямо влияние над институциите, тъй като чрез тях се изграждат нови мрежи от институции за реализацията им. Това води до създаването на повече или по-малко институционализирано регионално ниво на управление в държавите членки, особено в страните, които са най-големите бенефициенти от Структурните и Кохезионния фондове.

Факторите за изграждането и развитието на регионалното ниво на управление и формите на институционализация на това ниво могат да се обобщят в три групи. Първо, това са **фактори с политически характер**. Те са свързани с разрешаването на проблеми с представителството и защитата на интересите на етнически малцинства, също така и с повишаване на демократичността на управлението. При така поставени цели и проблеми, най-често се достига до засилен процес на децентрализация и **изграждане на регионални самоуправляващи се власти**. Второ, факторите за развитието на регионалните институции са свързани с **модернизирането на административната и управленската структура на държавата**, с оглед на повишаването на качеството на предоставянето на

¹⁷Rhodes, M., ed., The Regions and the New Europe: patterns in core and periphery development, Manchester University Press, Manchester, 1995, pp. 316-20.

¹⁸Pinder, J., European Community: the Building of a Union, Oxford University Press, 1995, pp. 73-77.

публични услуги и разрешаването на проблеми с неравномерното регионалното развитие, при тези случаи също е възможно изграждането на самоуправляващи се власти на регионално ниво (например - във Франция, Полша), но по-често като резултат се създават различни форми на деконцентрирани структури на централната администрация и институции, на основата на сдружения на местните власти. Изграждането на деконцентрирани структури се налага и когато има необходимост от засилване на връзката и контрола между централното и местно управление. Разрешаването на определени проблеми, имащи предимно икономически характер, води до сдружаване между общините и до изграждане определени деконцентрирани структури.

Трето, **процеса на интеграция в рамките на ЕС**, променя природата на отношенията между националната държава и регионалните и местните власти. Този процес води до **административна и институционална реорганизация на регионалното ниво на управление, до институционално укрепване и/или изграждането на нови регионалните институции**¹⁹. Тези зависимости отчитат влиянието на основния фактор, но не трябва да се забравя, че винаги различните фактори се срещат в комбинация. Това често води и до съществуване на няколко типа регионални институции едновременно в една и съща държава (например – Франция, Унгария и др.).

В заключение можем да обобщим, че развитието на регионалното ниво на управление представлява както промяна на институционалната му организация, така и промяна на функциите, които до този момент то е изпълнявало. Това, което се явява отличителна характеристика на функциите на регионалните институции, в променената управленска реалност в края на 20-и и началото на 21-ви век, е участието им в изграждането на капацитет за независимо целенасочено управленско действие за развитие на региона. Този процес се случва осъществява както от съществуващи институции, така и може да даде началото на нови териториални организации и институции. Регионалното ниво на управление може да бъде дефинирано като средно ниво на управление, намиращо се между това на националната държава и местното ниво. Създаването и реформирането на институциите на регионално ниво е преди всичко резултат от необходимостта те да поемат нови и различни функции в управленската система на държавата. В допълнение, натискът за промяна често е разнопосочен. Това води до значително разнообразие в типа на институционална организация на регионално ниво в отделните държави на ЕС.

Общото във всички случаи обаче е тенденцията към повишаването на капацитета за самостоятелно действие на регионално ниво. Регионалните институции започват активно да сътрудничат с гражданските организации на регионално ниво и се стремят да подпомогнат самоинициативата на регионално ниво, което на свой ред води до устойчив икономически и политически растеж. Регионалните институции трябва да се развиват в такава посока, че те имат капацитет да подпомагат целия спектър от взаимовръзки между различни участници в регионалното управление, с цел генериране на решение и неговото изпълнение на именно на регионално ниво.

¹⁹ За спецификите на процесите на развитие на регионалното ниво на управление и факторите които го налагат, виж: Калфова, Е., „Процесът на регионализация в Централна и Източна Европа”, в: Стефанова, М., Е. Калфова, съст., „Децентрализация и интеграция: регионално и местно управление”, София, 2004.

БИБЛИОГРАФИЯ

- „Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление“ - CdR 89/2009 fin.
- Вебер, М. Социология на господството, София, 1993.
- Русо, Ж., Избрани съчинения, том 2, С., 1988.
- Стефанова, М., Местна власт и местно самоуправление, С., 2003.
- Hollis, G., Plokker, K., Towards democratic decentralization: transforming regional and local government in new Europe, 1995.
- Hooghe, L., Subnational Mobilization in the European Union, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, 2002.
- Illner, M., Multilevel Government in Three Eastern Central European Candidate Counties and Its Reforms after 1989, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, 2002.
- Keating, M., The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham, 1998.
- Larsson, T., ed., Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?, European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands, 1999.
- Loughlin, John, Subnational Democracy in The European Union: Challenges and opportunities, Oxford press, 2000.
- Marcou, G., Regionalisation in Europe, Luxembourg, 2000.
- Marcou, G., ed., Regionalisation for Development and Accession to the European Union: a Comparative Perspective, OSI/LGI, Hungary, 2002.
- Marcou, G., ed., Regionalisation and its effect on local self-government, Council of European Publishing, 1998.
- Mill, John, S., Representative government, Chapter 15, 1861, The Gutenberg project
- Pinder, J., European Community: the Building of a Union, Oxford University Press, 1995.
- Rhodes, M., ed., The Regions and the New Europe: patterns in core and periphery development, Manchester University Press, Manchester, 1995.
- Sharpe, L.J., ed., Rise of a Meso Government in Europe, London, 1993.

ДОКТОРАНТИ

УПРАВЛЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА В МРЕЖОВИТЕ ОБЩЕСТВА ИЛИ КАК СЕ ПРЕНАЧЕРТАВА КОГНИТИВНА КАРТА

Ангел Ковачев

Резюме

Статията представя интензивните промени в процеса на създаване и дистрибуция на информация/знание през последните десетилетия, като се фокусира върху значението на този процес за различните аспекти от живота на планетата – икономически, политически, социално-културни. Нарастващият темп на глоболизиране на идеите, средствата за производство, пазарите, в комбинацията с растящата скорост на технологично развитие създават нова среда, в която съвременните общества не могат да оперират по същия начин, който ги е довел до тази степен на еволюционно развитие.

Ключови думи: информация, виртуално пространство, политика, общество, потребление, отворени данни, трансформация

MANAGING THE INFORMATION IN NETWORK SOCIETIES OR HOW TO REDRAW COGNITIVE MAP

Angel Kovachev

Resume

The article gives short presentation about the ongoing rapid changes in the way the information is created, stored and distributed in the latest years. It focuses on the importance of these processes which influence practically each aspect of the social life around the planet – economics, policy, culture. The rising trends of globalization of ideas, means of production, markets, combined with the rapid technological development creates new medium in which the today's societies can't operate any longer on the same industrial way that brought them at this point of their evolution.

Keywords: information, virtual space, policy, society, consumption, open data, transformation

ВЪВЕДЕНИЕ

През последното десетилетие все по-голяма част от света започна да разбира смисъла на старото китайско прозрение, че да живееш в интересни времена е изключително трудно. А годините след началото на новия век със сигурност могат да се дефинират като изключително интересни. Нарастващата динамика в социално икономически, политически и др. процеси генерира много високи предизвикателства и изисквания пред съвременния представител на информационните общества. В новия свят технологиите откриха

неподозирани възможности за комуникация по форма и същност, каквито до този момент не беше позната. Създадох се условия за пренос на информация и материя, които биха били считани за непостижими само за едно поколение преди нас. Разшириха се представите ни за това, какво смятаме, че е възможно и какво не. Може би звучи странно, но според някои изследователи, футуристи и философи именно в това се крие разковничето към бъдещото успешно развитие на човечеството.

В този ред на мисли едва ли е изненада за някого, че възникването на интернет единодушно се определя като откритието на миналото столетие при множество проведени мащабни социологически проучвания. Започнала като чисто научна разработка за обслужване на комуникациите на американските военни сили (ARPANET), мрежата бързо мигрира към нещо далеч по-внушително, за да се превърне днес в буквално информационен слой на планетата, в който с огромна скорост се пренасят милиарди битове в секунда. Паралелно протичащият процес на все по-усилената надпревара в сфери като нано-технологии, квантова физика, кибернетика, декодиране на човешкия геном и функционирането на мозъка създадох качествено нова обективна реалност, която от своя страна провокира множество въпроси за решаване пред съвременните общества. Това постави днешните световни лидери пред изключително сложната задача да водят народите в посока на неясно бъдеще в условия, близки до непредвидимото, където единственото сигурно нещо е постоянната промяна.

Поради тези причини нарастващите потребности на хората преди всичко от информация, която в последствие да трансформират в знание, днес става все по-осезаема и предлага нови предизвикателства пред различните обществени структури, а те за съжаление стават все по-неадекватни към бързопроменящата се среда. Виждаме как политическите системи по света в ролята си на трансмисия на властовия ресурс от гражданите към държавата, започват да изпитват все по-сериозни затруднения да предложат адекватни на новата среда решения към растящите по интензитет и сложност проблеми на обществото – било то от социален, икономически, политически или културен характер. Наличието на „системни грешки“ в архитектурата на обществените отношения все по-осезаемо се усеща не само от интелектуално развитата част на планетата в лицето на социолози, политолози и философи, но и от обикновените хора, чиято ментална картина, поведенчески навици и изобщо гледна точка към света е формирана в една много по-различна среда, която вече е история. Именно тук възникна драматизмът на ситуацията в глобален аспект в началото на 21-ви век – всички ние виждаме и усещаме степента на промяна на средата, но сякаш ни липсва адекватен инструментариум за справяне с новите предизвикателства. Но този изключително сериозен проблем пред бъдещото успешно функциониране на обществата може да се разглежда и като възможност за търсене на радикално нов тип архитектура на социума в 21-ви век, по-малко базирана на индивидуализъм и повече ориентирана към осъзнаване важността и насърчаване на взаимосвързаността на хора, групи от потребители и политически формирания в новата среда. В този смисъл основното предизвикателство в следващите десетилетия вероятно ще се съдържа в ускоряване процеса на трансформиране на вярванията на хората в устойчивостта на индивидуалните модели и движението им от независимост в посока на взаимозависимост.

Информацията като основен актив

Едва ли съзателят на HTTP протокола Тим Бърнърс-Лий в началото на 1990 г. е имал представа, че откритието му за технология на предаване на битове информация и визуализирането им във текстов вид, ще промени радикално начина, по който тече информационния обмен в следващите десетилетия. От позицията на настоящи потребители вероятно можем да съпоставим това събитие по значимост наравно с

изобретяването на печатната машина от Гутенберг през 1439 г. Това на пръв поглед незначително събитие в последствие създаде средата и опрости начина, по който информацията вече можеше да се пренася до практически всяка единица с достъп до мрежата. Остана единствено предизвикателството, как тази технология да проникне до възможно най-много потребители. Интересното тук е, че през последните 20 години този процес се случи със скорост, която едва ли някой е считал за възможна.

Първите обобщени данни за интернет потреблението от началото на 90-те години на миналия век сочат, че мрежата е била ползвана от едва няколко милиона души. В следващите години тя нараства в геометрична прогресия, за да се стигне до днешната информационна мрежа, чрез която ежедневно над 2.3 млрд. души общуват и обменят огромни по обем данни. Приложената графика илюстрира нагледно мащаба на този процес.

Интернет потребители в света по географски региони – данни към Q2/2012 ¹



Интересно е да се види и как всъщност са разпределени потребителите в света, тъй като така се добавя една много важна гледна точка към този феномен, която до голяма степен ни разкрива темповете на промяна на процесите в обществата в отделните региони на света. Данните са за целия свят при население от 7 017 млн. жители и интернет потребители в размер на 2 405 млн.

¹ Източник: Internet World Stats - <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

Степен на проникване на Интернет в света по географски региони – Q2/2012²



Кратък коментар върху тази статистика: ако първото място не изненадва никого, (второто е предопределено от малкия размер на региона), а на трето място виждаме, как Европа се стреми да не изостава драстично от лидера, следвана от латинска Америка и Близкия изток, то долната част на графиката е изключително интересна. Оказва се, че Азия е регионът с под средно ниво на проникване на интернет, а същевременно е с най-голям брой потребители в мрежата. На база на интензивното развитие на икономиките на Китай, Корея и Индия можем с основание да очакваме през следващите 5 години те да наваксат изоставането си и вероятно да се изравнят % с Европа или поне да надминат Южна Америка.

И не на последно място нека обърнем внимание на Африка. Вероятно тя изглежда за повечето наблюдатели безнадеждно изоставаща от глобалните темпове на технологично развитие, но и там ситуацията скоро ще се промени драстично, поне по отношение на достъпа до мрежата. Следният пример индикира тенденции в тази посока: По данни от средата на 2012 г. предоставени от Комисията по комуникации на Кения 99% от интернет връзките в страната са мобилни. Това са 6.4 милиона абонати на мобилен интернет от общо 6.5 млн. в страната. Трябва да се отбележи също така, че това не е просто достъп до интернет през мобилни телефони, но също така и на компютри ползващи 3G модеми. Забележителен е и годишният ръст от 69% за последната година. В страна където мобилните абонати надминават стационарните при отношение 107:1, едва ли може да има съмнение, че бъдещето на интернет е мобилно.

Разглеждаме този пример конкретно, защото той е индикатор за глобални процеси, които вече протичат на много места. Със сигурност достъпът до интернет ще се превръща във все по-решаващ фактор не само за икономиките на отделните страни, но и за общото развитие на обществата в света. Тази радикална промяна в технологична среда до голяма степен се определя от все по-нарастващата необходимост на жителите на планетата от информация, която да използват за създаването/потреблението на продукти или услуги. И точно както предвиждаше Алвин Тофлър достъпът до този ресурс ще бъде определящ за хората от 21-ви век. Точно поради тази причина ще насочим разсъжденията си в посока на

² Източник: Internet World Stats - <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

начините за използване на този актив и ще проследим, как в съвременните информационни общества сентенцията „знанието е сила/власт“ започва да важи с все по-голяма сила.

За гражданите на тези глобални общества все по-важно става не само възможността за достъп до информация, а и необходимостта да получават качествена такава, за да бъдат обезпечени процесите на вземане на адекватни решения, съобразени с динамиката на средата. Факт е, че все по-често чуваме изрази като „информацията е петрола на 21-век“, „информацията става по-ценна от злато“ и др., като това фактически отразява все по-голямото проникване на разбирането, че в следващите десетилетия основната необходимост на хората след храна и енергия ще бъде информацията. Непрестанното динамизиране на процесите във всички аспекти на живота ни се базира на все по-голямата степен на свързване на индивидите от глобалната карта, изразяващо се в повишаване възможностите за комуникация и пренос на информационни и материални единици. Всичко това се случва при постоянно увеличаване на качеството на тези процеси и намаляване на себестойността им, резултиращо в повишаване на ползваемостта им от милиони нови потребители.

И ако тези процеси в известна степен могат да се прогнозират като математическа структура с експонентно развитие, то на практика моделирането им или предсказването им е близко до невъзможното от един момент нататък. При такова ниво на насищане с променливи на средата и усложняване на взаимовръзките между отделните компоненти в нея, единственото, което можем да твърдим със сигурност е, че старите принципи, които са определяли структурата и ефективността на социалната система, вече не важат

Всичко това води към заключението, че очевидно се изисква радикално нов подход към глобалните проблеми, които разтърсват света през последните години, като същевременно решенията ще трябва да се взимат за много кратки времеви интервали и вероятно ще се отразяват върху все по-големи групи от хора. Поради тази причина процесите по набавяне на информация, възможностите за обработка и последващ анализ, както и бързото ѝ трансфериране до множество потребители започва да се превръща в първостепенна важност за ефективното функциониране на съвременните общества.

В този смисъл разбирането за структурата и динамиката на процесите в информационната среда, както и фактът, че еволюцията работи с количествени натрупвания, резултиращи в качествени изменения на средата, до голяма степен се явяват доводи в подкрепа адекватността на направеното по-горе заключение.

Виртуалното пространство като конструктор на реалността

През последните две десетилетия бяха извършени революционни открития в множество области на науката, но особено голям напредък беше отбелязан по отношение разбирането на процесите, които протичат в човешкия мозък. Поставено бе началото на процеса на начертаване на когнитивната карта на съвременния хомо-сапиенс. Установено беше, че нашият мозък обработва огромни библиотеки от информация, надминаващи по обем 2.5 петабайта³. Науката откри зависимост между броя невронни връзки и нивото на развитие на индивидуалния интелект, като същевременно опитно се доказа, че мозъкът не прави разлика между това, което реално се случва и това, което индивидът си представяме, че се случва. Стимулират се едни и същи мозъчни зони, в следствие на което се активират идентични химични реакции в организма. Така отново излезе на преден план въпросът: какво представлява реалността? – физическата среда, в която съществуваме или интерпретацията за нея, която се конструира в мозъка ни.

³ 1 петабайт = 1 млн. гигабайта

Интересно е да погледнем през тази призма, как еволюира информационната мрежа на интернет. Точно както при увеличаване на невронните връзки в мозъка се създават нови когнитивни пътеки, така и с увеличаване броя на връзките между отделните ползватели на информационната мрежа се създадоха и продължават да се създават нови начини за трансфер и обмяна на информация. Накъде води всичко това? Едва ли можем да прогнозираме с голяма точност, но можем да твърдим, че в огромната съвкупност от последици върху живота на планетата, които този информационен слой генерира, може би най-важният е директното му влияние върху мисловната дейност на човешките същества и нарастващата способност за набиране на огромен интелектуален ресурс.

Няколко интересни примера по отношение на натрупаната информация ни дават от компанията, която днес е един от гигантите във виртуалното пространство. Според последни данни⁴ към края на 2012 г. търсачката на google е индексирала едва малка част от наличната информация в интернет, но тя се равнява на астрономичните 14 милиарда сайта. И това далеч не е всичко, защото всяка година десетки милиони нови сайтове се появяват, генерират трафик и създават ново огромно количество данни.

В действителност днес живеем в свят, където цялата тази налична информация е в пряк и преносен смисъл „на една ръка разстояние“. Представете си - буквално няколко клика ни делят от необходимите отговори или нужните данни, които софтуерните алгоритми на машините за търсене обработват с огромна скорост. Вече можем да достигаме до желаното от нас съдържание – било то филми, музика или новини, удобно настанени пред екрана на компютъра или дори пред интерактивния телевизор с възможности за сърфиране в интернет. Днес не е задължително да пътуваме, за да представим проектите си на международните ни партньори от други части на света - чрез skype и интернет те вече ни виждат и чуват. Мащабът на такива на пръв поглед незначителни фактори може да се разбере, ако се изследва в каква степен са се променили те през последните хилядолетия.

Еволюция на информационната среда

Ако преди 2 хиляди години малцина от населението на земята са могли да четат и пишат, това от своя страна е резултирало в наличието на изключително оскъдна информация – всичко ценно като информация (знание под формата на фактология, хроники, методология и т.н), което не се е записвало, рано или късно се е изгубвало, а ако се е препредавало вербално, силно се е изменяло. Така освен, че е съществувало сравнително малко като количество натрупан информационен ресурс на места като например Александрийската библиотека, нищожно малка част от обитателите на планетата са имали технологичната възможност и компетенция да се възползват от нея. Като друга ограничителна причина за дистрибуцията на информацията е фактът, че достъп до такъв тип знание са имали малцина избрани от елита на обществата (висши духовници, управляващи елити), които са държали информацията за себе си, капсулирайки я от обществото. Нужни са били много години преди да започват да се появяват повече варианти на препредаване на знанието чрез различни школи, учения, религии и т.н.

С откриването на хартията като възможност за записване на текст нещата са се променили и това логично е довело до увеличаване на възможностите за съхранение, дистрибутиране и консумиране на информацията, но на практика кръгът от ползватели все още е бил силно ограничен поради недостатъчната образованост на хората по онова време. Постепенно с развитието на науката в края на средновековието започва масовото ограмотяване на по-големи групи от хора и формиране на интерес у тях към писането и четенето, както и популяризирането на обучението. Създаването на първите университети

⁴ [Данните са актуални към 01/11/2012 г. – www.worldwidewebsize.com](http://www.worldwidewebsize.com)

в Европа, гравитиращите около църквата килийни форми на обучение постепенно стават причина за промяната на общественото възприятие относно необходимостта от знание. Нуждата хората да могат да получават и разпространяват информация на хартия става все по-осезаема.

Истинска революция в начинът, който се е разпространявала информацията дотогава става откритието на Гутенберг, за което стана въпрос по-рано. То поставя началото на един много дълъг и всеобхватен процес на проникване на книгите и информацията на хартия изобщо до все по-голям кръг от потребители, докато в един момент хората възприемат наличието на книги и вестници, като съвсем естествено, както и днес - няколко столетия по-късно - се случва с интернет.

Описанието на този процес беше представено с цел да се илюстрират няколко фундаментални фактора, които в голяма степен се явяват катализатор за формирането, развитието и ефективното функциониране на информационния слой на планетата, дефиниран още през далечната 1927⁵ г. от акад. Вернадский като „ноосфера“ или „сфера на разума“. Този слой подобно на другите (литосфера, атмосфера, биосфера) еволюира и минава през множество трансформации.

Йерархично изброени фактори, определящи динамиката на развитието му, са следните:

- способност за създаване и на информация – текст, графика и др.
- наличие на информационни носители и създаване на масиви от данни,
- възможности за достъп до информационните масиви,
- брой активни ползватели на информацията
- скорост на дистрибутиране/трансфер на информацията.

Нека разгледаме този процес по-детайлно. Първоначално фигури, йероглифи и текст са били изписвани върху каменни блокове, в последствие това се пренася върху пергаменти, после върху хартия, а днес вече използваме дигитални носители – оптични или твърди дискове. Ако преди за да научи човек няколко прости формули за изчисление на обем, е било необходимо да пътува стотици километри, за да постъпи в университет или да стане част от общество на духовници, то през миналия век децата са научавали това в кварталното училище. Сега същото се случва вече онлайн. Но за да е възможно нещо толкова наглед елементарно са били нужни хилядолетия на развитие на обществата, на подобряване на технологичните възможности, на акумулиране на интелектуален ресурс и на първо място – на хора, консумиращи тази информация и участващи в процеса на обмяната ѝ. Можем само да си представим какъв би бил сумарният ефект, ако след 50 години населението на земята е приблизително 10 млрд души и те активно комуникират в една среда, използвайки целия наличен информационен ресурс, за да оптимизират и перфекционизират всеки един елемент на живота си – от необходимите за физическото си съществуване материални условия до менталните парадигми, които конструират реалността.

Тук е моментът да се обърне внимание на следния фактор, който играе решаваща роля в интензифицирането на процеса на изграждане на новия информационен слой - **цената** на достъпа до този ресурс и по точно постоянното ѝ намаляване при увеличаване на възможностите за достъп.

Един аспект на този процес може да бъде илюстриран чрез т.нар. „закон на Мур“, който най-общо гласи „че броят на транзисторите, които ще могат да се разположат върху един силициев чип, ще се удвоява на всеки две години“, предизвиквайки с течение на времето многократно повишаване на мощността и намаляване на цената му. Действително микрочипът от 1970 г. съдържаше няколко хиляди транзистора, всеки от които струваше

⁵ В. И. Вернадский, - "Химическое строение Биосферы Земли и ее окружения" (М.: Наука, 2001 г., 376 стр.)

по-малко от долар. Съвременните процесори на Интел “ i7 – Ivy Bridge“ вече разполагат с 1.4 млрд транзистора, всеки от които е 1000 пъти по-тънък от най-тънкия човешки косъм и струва по-малко от 0,000001 цент. Това илюстрира, колко интензивно се променя нещата в сферата на изчислителната мощ на силициевите чипове или иначе казано виждаме, как предсказанието на Мур за безкрайна компютърна мощ и все по-ниски цени до голяма степен продължава да се сбъдва. Възниква въпросът – до кога ще продължава този процес на постоянно натрупване на изчислителен ресурс върху все по-малки обеми и няма ли това да доведе в един момент до нерещипрочно развитие на технологиите спрямо създателите им – хората.

Този феномен е обект на изследване от страна на множество социолози, футуристи и философи, но особено интересен е прочита на Рей Курцвайл, който го определя като „точка на сингулярност“: в следствие на експонентното технологичното развитие се създават условия за възникване на изкуствен „сврѣх-интелект“ или казано с други думи интелектът на глобално ниво преминава в качествено ново състояние, при което той придобива способността да се самоосъзнава и да взема независими решения. Извън апокалиптичните прогнози, свързани с този теоретичен сценарий е налице обективна предпоставка в скоро време технологиите да превъзхождат многократно човешките способности за управлението им.

Но да се върнем към технологичните фактори, определящи скоростта на създаването на информационната среда. Освен нарасналия потенциал за обработка на информация от компютърните процесори натрупаният технологичен потенциал се отрази и на възможностите за съхранение на данни. Цената за устройство с капацитет да побере терабайт информация днес струва под 100\$. За да си представим какво значи това – в 1 терабайт може да бъде побран едномесечния трафик на ранния интернет от 1990 г.⁶ Днес съществуват огромни хранилища с бази данни, където са складирани милиони терабайтове информация, която се обновява динамично и е достъпна за анализ от буквално всяко място на планетата.

Друг важен аспект от еволюцията на средата е възможността създадените вече и обработени данни да могат много бързо да се трансферират. В основата на развитие на този компонент стои все нарастването на необходимостта за съвременните потребители от интензивна комуникация, като това резултира в нарастване на възможностите за достъп на хората до мрежата. Днес много от нас ползват онлайн услуги, за да комуникират, да се информират или да вършат работа. Ако погледнем ретроспективно, начините за достъп до интернет драстично се увеличиха през последните 15 години – от настолни компютри с модем и аналогова линия, през лаптопи с безжична връзка до таблети и мобилни телефони, като цената на устройствата за комуникация постоянно намалява. Преди 10 години лаптоп със средни технически параметри струваше почти колкото кола на старо. Днес спокойно може да бъде закупен с месечния доход на средностатистически жител на планетата .

Комбинацията от предходно описаните фактори – възможности за създаване, обработка, складиране и трансфериране на информация – води до уникален потенциал за генериране на данни и създаване на най-общо казано информационен ресурс. През август 2010 г. CEO на Гугъл – Ерик Шмит на технологична конференция „Техноми“ в Калифорния изнася следните зашеметяващи данни: „На **всеки 2 дни** ние създаваме толкова информация, колкото е била създадена от зората на цивилизацията до 2003 г.“⁷ Две години по-късно темповете на нарастване вероятно са още по-впечатляващи.

Всичко представено до тук ни дава основания да направим следното заключение: Ако приемем, че достъпът до единица информация (напр. 1 мегабайт) е струвала X преди

⁶ Minnesota Internet Traffic Studies (MINTS), University of Minnesota

⁷ <http://techcrunch.com/2010/08/04/schmidt-data/>

20 г. и приложим закона на Мур, то днес цената на достъп до това знание е многократно по-малка, приблизително X/10. На база на това технологично натрупване изглежда логично твърдението, че процесите, които се случват в наши дни по отношение на информационната експанзия и обхващането на цялата планета от информационна мрежа, която бавно и сигурно се вражда във всички аспекти на живота ни, вероятно не биха могли да се случат по-рано.

Производство на потребности

С развитието на технологиите и последвалото изменение на средата на съществуване в съвременните общества, се създадоха условия за възникване на нов тип потребности, които са ключови за ефективното функциониране на индивидите в новата среда. Но както всяко явление от глобален характер и това притежава множество аспекти и има различни проявления. От една страна налице са предпоставки за възникване на компактни групи от хора с огромен капацитет от знания и способности да боравят с технологии, които ще им дадат изключителни предимства пред останалите. На другия полюс са т.нар. „*програмирани потребители*“ – хора, които до такава степен са приучени да следват представените им социално икономически модели, че не са в състояние да направят рационален избор, базиран на информиран подход, и на практика тяхното развитие следва принципа „стимул-реакция“. В известен смисъл разглеждани като съвременния вариант на кучето на Павлов, тези хора са на практика адекватно приравнени на роби в информационно-технологичните общества.

Основание за такова твърдение ни дава наблюдението върху огромна част от потребителите в света, които дори не предполагат в каква голяма степен техните ежедневни избори са предварително програмирани. И понеже потреблението е важен компонент от развитието на съвременните общества, разбирането за начина по който функционират мотивационните системи на индивидите при избора на стока или услуга, стана обект на сериозен интерес от страна на транснационални корпорации, правителства и научни среди. На практика стана възможно посредством уникално усъвършенствани маркетингови инструменти, които използват технологичния напредък на науката в социосферата, чрез избор на конкретен цвят, визия, звук и форма компаниите буквално да **принудят** потребителя да предпочете определена стока или услуга пред друга. Създаването на комплексни бази данни за потребителите в комбинация с изключително интелигентния софтуер са в състояние да предложат много точни варианти за предсказване на поведението на индивид или група хора, да типизират потребителя и по този начин да определят в голяма степен предварително избора му.

По този начин корпорациите чрез все по иновативен и фин маркетингов инженеринг успяват да стигнат до ума на потребителите и да се институционализират там. Вярвам, че заклетите фенове на „ябълката“ чудесно ще разберат, какво значи да искаш да си купиш продукт или услуга на компанията преди още изобщо да се е появил на пазара. „Битката за ума“ на потребителите става все по-ожесточена на фона на невероятният инструментариум, който ни предлагат науката и технологиите. С напредването на процеса на разкодиране на човешкия геном, изследването на менталните карти и разгадаване чудесата на невронните мрежи става все по-трудно да negliжираме някои на пръв поглед странни маркетингови похвати по отношение на подреждане на стоките с различни цветове в различни секции, реклами с различна визия и звук за различни продукти. Но ако комерсиално това изглежда сравнително приемливо в консуматорските общества от западен тип, какво да кажем за същия процес, който се извършва в глобален план от различни правителства, които, контролирайки медийната среда са в състояние да предложат на гражданите захаросана картина на една често доста горчива реалност.

Интелигентните потребители

В днешно време все по правдоподобно звучат думите на Алвин Тофлър, че „неграмотните на 21-ви век ще бъдат не тези, които не могат да четат и пишат, а тези които са неспособни да учат, да се отучват и да научават наново“. Самото разбиране за важността на това твърдение вече изцяло ни пренася в същността на понятието „Общества, базирани на знанието“. Определено в тези общества новият петрол (гръбнакът на индустриалната епоха) е информацията. Но информация не само като събитийна или описателна структура, а в един по-широк смисъл, като структурирано и приложимо знание, разбиране за това, как функционират отделните елементи от цялото, като форма на постоянно надграждане на смисъла на нещата и позиционирането на индивида в света.

За съжаление този процес на осъзнаване, ориентиране и управление на процесите в новата среда за огромна част от хората все още протича на повърхностно ниво т.е. – използването на информацията се случва на едно потребителско ниво, при което индивидите все още не могат масово да се възползват от този ресурс поради няколко причини: на първо място необходимостта от умения за работа с информационни технологии, на второ – знание за това как се стига до конкретната необходима информация. За повечето от нас, ако търсим нещо в мрежата използваме google, като тази дума на практика се превърна в синоним на търсене в интернет – ние „гугълваме“, точно както преди време фирмата „Ксерокс“ се отъждествяваше с копирна машина. Изследванията сочат, че за повечето от хората резултатите в интернет търсачката и то забележете – в първите 10 резултата от нея, са почти еквивалентни на това, дали дадена информация може да бъде намерена в мрежата. В тази посока възниква и в следствие твърдението, че ако нещо е на повече от 6 клика разстояние, за огромна част от интернет потребителите то на практика не съществува. Тези примери дават доста добра индикация какво на практика се случва с перцепцията за информационното пространство, в което вече оперира света. Голяма част от хората се плъзгат по повърхността на това море от информация, без дори да подозират, колко огромно всъщност е то.

Разбира се съществува една малка група от високо образовани технологично потребители, към които много често в публичното пространство се реферира като „хакери“, макар тази дума да не е отразява изцяло същността им, а отделно е натоварена с известна негативна емоционална конотация. Те имат знанието, за това как е устроена информационната мрежа и притежават уменията за работа с технологиите, така че да могат да достигат до нужната информация и да управляват процесите, свързани с достъпа до нея, трансферирането и съхраняването ѝ. Често наричани „новите рицари на дигиталната реалност“ те са в състояние да контролират огромни групи от компютри, които в даден момент да отправят едновременно заявки към даден сървър, оставяйки го на практика неработоспособен; могат да проникнат в защитени вътрешни мрежи на компании, да декриптират файлове на правителствени агенции, дори да придобият контрол върху системите, управляващи полета на самолет. В този ред на мисли вероятно придобиването на права върху чужд акаунт в google или facebook или дори пазаруване с номера на чужда кредитна карта в amazon или ebay за тях изглежда като детска игра. Факт е че тези хора разполагат с изключително сериозни възможности за влияние върху множество компоненти от информационната среда, което ги прави обект на интерес от страна на корпорации, правителства, криминални структури и разбира се на медиите, които изграждат един почти мистичен и героичен образ на тези хора. Реално обаче те наистина се движат по ръба на технологиите и превъзхождат многократно възможностите на обикновения потребител да се възползва в максимална степен от информационния ресурс. С оглед нарастването на обвързаност на процесите на комуникация и информационна обмяна можем да прогнозираме, че в бъдеще ресурсът от знания и умения

на тази специална група потребители ще се превръща във все по-ключов фактор в процеса на развитие на кибер-пространството.

Социални предизвикателства пред развитието на обществата в информационната ера

Нарастващите възможности, генерирани от усложняване свързаността на средата не винаги могат да бъдат разбрани и асимилирани от хората, чиито навици са възникнали и тренирани в свят с друга структура и механика отношенията. Именно в това се съдържа важността на фактора „информация“ - не само като разменна единица с много кратък срок на давност, а като микро-звено от тъканта на знанието, с което хората могат на първо място да разбират средата и на следващо да се развиват ефективно и да генерират добавена стойност за цялото.

Интересно е да се погледне процеса на трансформация на средата през призмата на бързото „стареење“ на генерираното знание, получено в следствие на обработката на информация или казано с други думи – днес знанието има доста по-кратък срок на годност. Това се дължи преди всичко на нарастващите темпове на промяна в средата – социо-икономическа-културна и т.н. Така днес средната актуалност на знанието е намаляла драстично сравнена с примерно началото на миналия век. Това само по-себе си води до значителни промени в структурата на обществото, поради необходимите нови качества и умения на индивидите, свързани с възможностите им да боравят с информация, а именно – способността да се учи, отучва и научава наново.

Как обаче човекът от началото на 21-ви век да се справи с всички тези предизвикателства без да се разруши психиката му, без да се изгуби в информационния лабиринт. Вероятно трудно може да се отговори на този въпрос едностранно. Защото ако преди време проблемът ни се състоеше в това, как да намерим информация по дадена тема, сега вече на дневен ред стои въпросът с управлението на информационния поток. Все повече хора срещат проблема да се ориентират в морето от информация, а то се уголемява все повече. Както пише преди близо 80 години Томас Елиът⁸ – „Къде е знанието, което загубихме в информацията?“ Странно е, че днес това важи с особена сила за 1/3 от населението на планетата, което ежедневно сърфира в интернет. Повечето от нас всекидневно сме буквално бомбардирани от информационни източници от най-различен тип, като времето, прекарано в сортиране и оценяване на качеството на информацията става все по-ценно, водейки след себе си загуби в размер на милиарди долари дневно. Неизбежен резултат от всичко това е натрупването на сериозен стрес и усещане за несигурност у хората, които търсят всякакви начини в стремежа си да го неутрализират .

Може би след всичко споменато до тук е вече разбираемо, защо съвременният хомо-сапиенс е изправен пред сериозното предизвикателство, как да се справя с новата реалност, в която много от активите на миналото вече са безвъзвратно обезценени. Както констатира в едно интервю политологът Иван Кръстев – никога до сега не е било толкова лесно да си милионер на 30 години и същевременно да се счита за провален, ако не си. Измеренията на това събитие далеч надхвърлят социалната реализация на отделния индивид в информационните общества. Те дават индикация за сложността на проблематиката, касаеща организацията на социума като цяло и ефективното функциониране на отделните социални групи в него в условията на нарастваща свързаност на всички процеси на планетата.

В днешната динамична среда, характеризираща се с множество процеси на глобализиране на живота на планетата, растящо обвързване на обществата и намаляващо усещане за сигурност ставаме свидетели на това, как „ефектът на пеперудата“ може да има

⁸ Choruses from The Rock (1934) - T.S. Eliot

невероятни по мащаб последици за огромни човешки маси и региони. Това предизвиква множество опасения в хората, чиято естествена реакция е да се стремят да запазят статуса, кръга на сигурност, върху който изграждат живота си. Дефинирани често като „анти-глобалисти“ те просто са носители на чисто човешката реакция на първоначално отхвърляне на непознатото, поради страха от неизвестното. И ако можем да разберем причината за такова поведение, то далеч не е толкова лесно да отговорим на въпрос – как да живеем ефективно в този толкова объркан и непредвидим свят?

В едно скорошно свое интервю пред българска медия известният полски социолог и философ Зигмунд Бауман споделя, че огромният проблем на сегашният обвързан и взаимозависим свят е парадоксалното усещане за изолация, самота и страх, преди всичко от изключване, от изоставане от темповете на развитие на силно променящата се среда.: „Сега има несигурност и неясност. Ние живеем в ситуация, над която нямаме контрол. Страхът да бъдеш изхвърлен, изоставен, да не си на нужното ниво, поражда стремеж да бъдеш заобиколен от хора, които ти обръщат внимание. Ако Декарт беше наш съвременник, вероятно щеше да каже: "дават ме по телевизията, значи съм".⁹

В този ред на мисли изглежда съвсем логичен възхода на социалните мрежи, тъй като те предлагат своеобразно бягство от тези усещания на страх и предлагат „хапчета“ против самота под формата на място, където можем да общуваме само с хора, които са ни приятни, на които симпатизираме, и където имаме все по-забравеното усещане за контрол върху нещата. Тук лесно можем да изтрием неприятните, несъгласните с нашето мнение само с няколко клика. Иван Кръстев нарича този тип комуникации в интернет „стаи с ехо“, понеже човек чува и вижда само това, което иска и му харесва. И въпреки че създават усещането за споделеност, съпричастност и принадлежност този тип бягства от действителността стават скривалище от реалността за много хора.

Феноменът „интернет демокрация“, който се счита за основен фактор, довел до падането на множество режими в арабския свят през последните 2 години, сега масово се възприема главно като изразяване на позиция по форумите, приобщаване към дадена виртуална група, без да е подплатено с реални действия в истинския живот. Понеже за съвременния интернет потребител-демократ това е форма за социална изява, а (защо не) забавление, при възможно най-голяма степен на сигурност - чрез анонимност и отказ от реални действия. В този смисъл виждаме как основните институции на държавите отделят все по-голямо внимание върху имиджа си в интернет. PR кампаниите на последните избори САЩ ясно доказаха необходимостта от фокус върху интернет като среда, в която се генерира бъдещето на една нация, а защо не и на целия свят в последствие. Очевидно осъзнаването на избирателите като граждани на информационните общества започва все по-отчетливо да присъства в представите на политиците, поради което можем да очакваме през следващите години виртуалната карта на планетата да придобива нови очертания.

Държавата в новата информационна среда – а сега накъде?

Както стана дума вече при една толкова сложна за прогнозиране среда, процесите, които протичат в нея са аналогично комплексни и трудни за управление. Нарастващата несигурност във всички елементи на живота на хората поставя нови предизвикателства пред съвременните правителства в различните държави. Нека проследим няколко възможности относно това, как тези предизвикателства могат да се превърнат във възможности.

Осъзнаването на промяната на основните парадигми, върху които са изградени и функционират съвременните общества е ключов момент за трансформиране на ситуацията. Разбирането, че в периода на прехода от индустриална към дигитална ера

⁹http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/obshtestvo/2012/11/16/1949123_jiveem_v_situacii_nad_koiato_niam_ame_kontrol

именно информацията е основният актив, би насочила вниманието на държавните структури към възможностите, които този процес предоставя. Цялата ситуация прилича в известен смисъл на поведението на скиор върху стръмна писта. Накланяйки се напред срещу страха, той е в състояние да контролира много по успешно движението си и да задава скоростта и посоката си. Отпускането назад в такава ситуация със сигурност не би довело до нищо добро. В действителност за да се възползва една държава от технологичната вълна (или по-скоро технологичния прилив), който залива планетата е особено важно да се предприемат действия в посока на първо място на обучение и образование на гражданите за това, как да се работи ефективно с новите информационни и комуникационни технологии. Това ще оптимизира и повиши качеството в изключително много сектори от живота – икономика, политика, култура и др.

На следващо място е особено важно да се облекчи в колкото се може по-висока степен достъпа на гражданите до информация. Налице са вече технологичните предпоставки за това – близо 65% от населението е с достъп до интернет, скоростите на трансфер на данни в България са високи, налични са и достатъчни възможности за ползване на мобилен интернет. Остава държавата да се възползва от това и да облекчи живота, както на гражданите, така и на бизнеса, а не на последно място и да се разтовари от баласта в административните си звена и институции. За съжаление в момента е налице една доста силна резистентност в тази посока.

Ето обаче един пример за това, как могат да се променят сравнително скоро нещата в тази област и държавата да се включи в този толкова динамичен процес на проникване на информацията до повече потребители. В края на тази година Европейската комисия ще гласува директива за отворените данни. Чрез нея ще се задължат администрациите на страните – членки да предоставят информация за административните си актове онлайн, както и да предлагат голяма част от услугите си по интернет срещу идентификация с електронен подпис. Нещо повече идеята е данните не просто да бъдат публични, а да са предоставени в отворени формати, което ще позволи последващата им обработка – индексирание, агрегиране на данни, използването им от други информационни системи. По сметки на Европейската комисия въвеждането на отворените данни в съюза биха генерирали допълнителен кумулативен приход в икономиката на Европейския съюз в размер на 140 млрд. Евро годишно. Интересен е подходът към отварянето на данните в различните страни и общественият натиск, който съпътства процеса. Вероятно на неангажираните с тематиката може да се стори странно, че в Швеция има „Пиратска партия“, която се обявява за тотална промяна на съществуващите закони, касаещи интелектуалната собственост. Но е факт, че именно членове на точно този тип политическо формирование, което класическите социолози вероятно биха дефинирали като „несериозно“, в последствие повдигат дебата за необходимостта от облекчаване достъпа на гражданите до информацията от институциите в страните-членки и отваряне на данните, публикувани от тях.

В този ред на мисли е интересно също така, как държави в ЕС като Германия, Естония и др. намират икономически смисъл от това да преминат към използване на приложения, базирани на софтуер с отворен код в работата на администрациите си, и как в България всяка година се изразходват сериозни финансови ресурси за закупуване на лицензи от Майкрософт, обезпечавачи работата на спорно ефективната държавна машина?! Но това е тема за друг разговор.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В обобщение на всичко написано можем да дефинираме важността на достъпа до качествена, навременна и достоверна информация като ключов фактор, който реално ще определя в бъдеще скоростта на развитие на обществата, базирани на знание.

Осъзнаването и ефективното му управление до голяма степен ще зададе посоката, качеството и темпа на развитие на света в следващите десетилетия. Но изглежда основният проблем сякаш не се корени в очевидната неспособност на голяма част от хората да посрещнат новите предизвикателства, генерирани от непредвидимостта на средата. Обезпокоителна е по-скоро липсата на посока в глобален план, недостига на политически лидери, които не просто печелят следващите избори, а генерират работещи решения, приложими в ежедневието на обикновените хора. В този смисъл вероятно е налице едно изчерпване на ресурса на класическата демокрация, която към настоящия момент изглежда неспособна да предложи решение за преодоляването на основните глобалните проблеми като липса на сигурност, енергиен недостиг, екологични катастрофи, епидемии, глад .

И за финал - една кратка метафора на Райнхард Козелек за планинските проходи, илюстрираща изключително точно ситуация в глобален аспект в края на 2012 г.: „Представете си, че катерим много стръмен проход. Нагоре става все по-трудно, но и не можем да спрем - на такъв склон не можеш да сложиш палатки, следващия вятър ще ги отнесе. А какво има от другата страна, ще научим едва, когато стигнем.”

БИБЛИОГРАФИЯ

"The World's Technological Capacity to Store, Communicate, and Compute Information", Martin Hilbert and Priscila López (2011), Science (journal), 332(6025), p. 60-65

"Scientific American", Issue May-June 2010, - "What is the memory capacity of the human brain" by Paul Reber, p. 70.

„Review of recent studies on PSI re-use and related market developments – executive summary” by Graham Vickery - p.3

The Singularity is Near - Kurzweil, Raymond (2005). Penguin Books. ISBN 0-14-303788-9.

"Химическое строение Биосферы Земли и ее окружения" - В. И. Вернадский, - Наука, 2001 г., 77 стр.)

„Революционното богатство“-Алвин и Хайди Тофлър. -С. Обсидиан, 2007

ВИДЕО:

„Can democracy exist without trust?“ by Ivan Krastev – presented on TED.com – 08/2012

“Hackers: Outlaws And Angels“ –Documentary by Ralph Lee, 2002

Зигмунт Бауман: Живеем под тиранията на момента – интервю на БНТ, Канал 1

КОМУНИКАЦИИТЕ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНА СЪПРИЧАСТНОСТ (PUBLIC ENGAGEMENT) В ПРОЦЕСА НА ПОЛИТИКИТЕ

Андрей Велчев

Резюме

Статията разглежда обществената съпричастност (*public engagement*) като необходима предпоставка за ефективно и ефикасно разработване и прилагане на публичните политики и предлага един от възможните подходи за постигането на тази предпоставка – основаното на (научни) доказателства разработване и прилагане на политиките (*evidence-based policy making*).

Анализирант се подходите и техниките за изграждане на обществен съпричастност, както и възможните ѝ нива (типове), които могат да служат като показател за ефективността на комуникационната стратегия в процеса на политиките. Обоснова се тезата, че общата посока на еволюция в съвременното публично управление и свързаните с него комуникации е от „основано на мнения” към „основано на научни доказателства” управление и се разглеждат последиците и предизвикателствата от тази тенденция за комуникациите в процеса на политиките. Конкретно внимание е отделено на значението на обществената съпричастност, природата на доказателствата и ролята на комуникациите при стратегическите публично-частни партньорства.

THE PUBLIC ENGAGEMENT AS A KEY ELEMENT IN POLICY MAKING

Andrei Velchev

Abstract

The article offers a systematic view on the public engagement as a key element in policy making and focuses on a promising approach to policy communications – the evidence-based policy making. Comparing different methods and techniques for building public engagement, the author proposes a framework to evaluate communication strategies in policy making. Having in mind the general transition from opinion-based to evidence-based policy making, some lessons for communication strategies are outlined, including for communication strategies for public-private partnerships.

1. Дефиниране на обществената съпричастност

Преди всичко, следва да се изясни *какво точно представлява обществената съпричастност (public engagement)* и как се разграничава от други, вече широко прилагани съдържателни или процесуални понятия и концепции в съвременното публично управление и процеса на политиките. Приемаме работното определение, че обществената съпричастност е състояние на *активно участие на членовете на общностите - заинтересовани страни* (най-общо разглеждани като потребители на услуги) в процеса на разработване, прилагане и оценка на политиките.¹ Ефективната обществена съпричастност е необходима предпоставка за качествени решения и действия в процеса на политиките. Тя представлява *продукт на структурирана диалогична комуникация* между публичното управление, определени заинтересовани страни и по-широката общественост, което на свой ред обяснява ключовата роля на ефективните комуникации в процеса на политиките.

Необходимо е да се прави разлика между обществената съпричастност и текущите работни консултации със заинтересованите страни, които са всекидневна практика на повечето правителствени организации. Обществена съпричастност е по-специфична и е необходима, когато усъвършенстването на дадена политика или услуга зависи в съществена степен от по-задълбочени и подробни становища на ключовите й публики.

Съществуват множество комуникативни форми, водещи до съответни нива на обществена съпричастност – от широко разпространените практики на обмяна на информация и консултиране до някои по-нови техники, като съвместно формулиране на очакваните резултати от политиката и (макар и по-рядко) съвместно взимане на решения. Много от тези техники се използват и в други области, като рекламата и маркетинга, предоставянето на услуги и др. При изграждането на обществена съпричастност, обаче, специфичното е *високата степен на интегрираност на тези техники*. От гледна точка на представителите на публичното управление е важно добре да познават целия спектър от техники в тази област и да използват най-подходящите за всяка ситуация от тях. Когато се прилагат компетентно, програмите за формиране на обществена съпричастност осигуряват ценни, иновативни ориентири за подобряване на политиките и на резултатите от тях, а освен това създават сред обществеността убедеността за реално участие и принос при решаването на обществените проблеми. Ако обаче такива техники се прилагат непрофесионално или безотговорно, е напълно възможно да бъдат нанесени сериозни вреди, измерени в спад на доверието и утвърждаване на цинични нагласи и апатия.²

Типове (нива) на обществена съпричастност и техники за тяхното постигане. След необходимия предварителен процес на формулиране на целите, идентифициране на възможните публики и определяне на тяхната роля (относителна тежест) в съвкупната обществена съпричастност, е важно да се изясни какви техники могат да бъдат използване за постигането на тези цели. Тук може да бъде приложен един адаптиран вариант на популярната „Стълбича на гражданското участие”, разработена от Шери Арнстейн, представящ шест различни нива на обществена съпричастност към политиките, респективно, техниките, които са най-ефективни за всяко от нивата.

Йерархията (градацията) на типовете (нивата) на обществена съпричастност, някои от които са добре познати, се основава на *принципа на нарастващата въвлеченост и отговорност на обществеността и гражданите в процеса на взимане на решения*. По този начин имаме своеобразна възходяща скала, в основата на която е предоставянето на

¹ За обзор на определенията вж. Leach, B and Petts, J. (2000), Evaluating Methods for Public Participation: Literature Review, R & D Technical Report E135, Environment Agency, Bristol

² Chen, S (2002) Active Citizenship and Public Service Reform: A Civic Vision for Public Services, Social Market Foundation, London, p.p. 17-23

информация, а на върха – делегирането на властови правомощия. Същевременно трябва да се отчита, че повечето от практическите техники могат да бъдат прилагани на повече от едно ниво.

Първо ниво: Предоставяне на информация. Изразява се в осигуряване на обективна информация на обществеността и на конкретни заинтересовани страни по релевантни аспекти на политиките. Потокът на информация е еднопосочен (от органите на управлението към обществото). Изискването е информацията да е добросъвестна, точна и и актуална и да представя адекватно намеренията на правителството. Тя трябва да бъде добре структурирана и удобна за ползване от съответната публика.

Типични техники за това ниво на обществена съпричастност са: блогове, директен маркетинг (обикновена и електронна поща), листовки, периодични бюлетини, медийни информационни и рекламни кампании, изложби и експозиции, публични прояви, уеб страници.

Второ ниво: Набиране на информация. Включва набиране на подробна информация относно нагласите, мненията и предпочитанията на обществеността и целевите публики. Подпомага анализа и взимането на решения, като идентифицира и изяснява проблемите, към които проявяват най-съществен интерес определени сегменти на обществеността. Както при предходното първо ниво, потокът на информация е еднопосочен (от обществото към органите на управлението). Основното изискване е информацията да бъде набирана отговорно и да бъде представяна обективно и прозрачно, вкл. чрез защита на личните данни и спазване на нормите за конфиденциалност. Н развитите страни освен това съществуват и специални правила за провеждането на маркетингови и други проучвания с пазарна (комерсиална) насоченост.

Типични техники за това ниво на обществена съпричастност са: блогове, панели на граждани и фокус-групи на потребители, включено наблюдение, онлайн форуми, петиции и др.

Трето ниво: Консултации. Включва получаване на конкретна и подробна обратна връзка по представени намерения, алтернативни опции на политиките или проекти за решения. На обществеността или на конкретни заинтересовани страни се предлага да изразят позиция. Потокът на информация трябва да бъде двупосочен. В повечето страни съществуват специални нормативни актове, регулиращи провеждането на обществени конкултации, като например *Кодекса за по-добра регулация на практиките на консултация* във Великобритания. В допълнение, необходимо е да бъдат направени публично достояние както мненията на заинтересованите страни, така и официалната реакция на тези мнения. Решенията по политиките се влияят от изразените становища, поне отчасти, а участвалите заинтересовани страни трябва да бъдат информирани точно в какво отношение са били отчетени техните предложения.

Най-често прилагани техники за това ниво на обществена съпричастност са: официални писмени документи да консултацията, онлайн консултации (документирани по подходящ начин), поощряване на участието чрез трети страни (посредници), публични обсъждания, и др.

Четвърто ниво: въвличане (involvement). Изразява се във включване на представители на заинтересованите страни в аналитични дейности и в процеса на разработване на потенциални варианти на политиката (услугата). Създава възможност за дълбочинно навлизане в представите и очакванията на заинтересованите страни. Комуникацията трябва да бъде двупосочна, със съзнателен акцент върху изграждането на чувство за овластяване на участниците. При това ниво е важно да бъде ясно дефинирана ролята на участниците и да бъде отправена реалистична покана за участие в процедурите. Трябва също така изрично да е уточнено който взема окончателното решение, като се

определи доколко и спрямо кои аспекти на решението представителите на заинтересованите страни могат да упражняват влияние.

Най-често прилагани техники за това ниво на обществена съпричастност са: граждански «журита», форуми и събрания, консултативни органи (съвети, комисии и др.), инструменти за участие на общността, онлайн форуми, работни семинари и др.

Пето ниво: Партньорство. Характеризира се с пряко участие в процеса на взимане на решения, вкл. при разработването на алтернативи и при избора на предпочитано решение. Ключово значение има осигуряването на двупосочна комуникация. Всички участващи субекти трябва да имат ясно дефинирани роли и правомощия, обвързани със споделена цел (очакван резултат) на политиката.

Типичните техники за това ниво на обществена съпричастност са същите, както на предходното равнище: граждански «журита», форуми и събрания, консултативни органи (съвети, комисии и др.), инструменти за участие на общността, онлайн форуми, работни семинари и др.

Шесто ниво: Овластяване (делегиране на власт). Изработването на решенията, ресурсите и контрола на изпълнението се предоставят на заинтересована страна (заинтересовани страни). Включените представители имат висока (или пълна) степен на влияние върху окончателните решения за политиките. Необходимо е да бъдат осигурени ясни механизми за отчетност и двупосочна комуникация с органите, които делегат властовите правомощия.

Най-често прилагани техники за това ниво на обществена съпричастност са: допитвания (леферендуми), предоставяне на грантове, партиципативно бюджетиране, асоциации на потребителите на услуги с управленски или контролни функции.

Прилагането и ефектите на очертаните подходи и техники при изграждане на обществена съпричастност могат да бъдат илюстрирани чрез следното

Изследване на случай: Създаване и прилагане на инструментариум за обществена съпричастност по проблемите на неформалното образование за възрастни

През 2009 г. британското Министерство на иновациите, университетите и компетентностите (Department for Innovation, Universities and Skills - DIUS) подготвя провеждане на широкообхватна обществена консултация, на основата на която да бъде разработена „Бяла книга за неформалното образование за възрастни през XXI век”.

Министерството смята за важно да се установи:

- какво обществеността и ключовите заинтересовани страни смятат, че трябва да се направи, за се подготви цялостна, добре координирана в мащабите на цялото правителство стратегия за неформално образование за възрастни;
- как да бъдат подкрепяни и финансирани в перспектива дейностите, свързани с неформалното образование;
- каква роля трябва играят новите технологии и медиите за стимулиране на търсенето на услуги в областта на неформалното образование.

За да подготвят убедителни аргументи относно бъдещите политики, министерството съвместно с граждански организации подготвя програма за обществени консултации, която да включва максимално широк кръг проблеми и заинтересовани страни.

За целта се провежда система от действия за изграждане на обществена съпричастност, в т.ч. изследвания с помощта на качествени методи за изясняване на „местния ландшафт” на неформалното образование, поредица семинари с

представители на заинтересуваните страни, свободна дискусия с участието на обществеността и два целеви консултативни инструмента: наръчник за дискусия, която да бъде проведена в заинтересувани общности, и гъвкав въпросник за консултиране с обществеността по кръг от приоритетни въпроси.

Резултатите надхвърлят и най-смелите очаквания. Наръчникът за дискусия се оказва особено полезен при набиране на становища от широк кръг групи и общностни организации, които при други обстоятелства едва ли биха се отзовали, а въпросникът за консултиране донася повече от 3 000 ценни становища. По този начин два нови инструмента за изграждане на обществена съпричастност спомагат не само за набиране на широк спектър от мнения и предложения, но и за консолидиране на позитивните обществени нагласи, свързани с усещането, че мнението на гражданите се цени и отчита при разработването на новите политики. Това на свой ред допринася за повишаване нивото на легитимност на консултацията като цяло, в рамките на която са набрани над 5 500 индивидуални и колективни становища.

2. Основаното на научни доказателства разработване и прилагане на политики – подход в комуникациите за изграждане на обществена съпричастност при публично-частни партньорства (ПЧП)

Общоприетото разбиране за основаното на (научни) доказателства публично управление (*evidence-based policy making*) приема, че това е „подход, който подпомага хората да вземат информирани решения относно политиките и управленските варианти, като излага най-убедителните налични доказателства за последиците от тези политики”³. Под „доказателства” се има предвид различен тип информация – такава, произведена от интегрирани системи за мониторинг и оценка, от академични изследвания, обобщен исторически опит или систематизация на „добри практики”. Във всички случаи обаче е ясно, че това е *доказателствена информация със статута на приложно научно знание*.

Този подход видимо контрастира на „основаното на мнения публично управление” (*opinion-based policy making*), което разчита предимно на селективното използване на аргументи или на необоснованите по научен път предпочитания на индивиди или групи, често формирани по силата на идеологически възгледи, предразсъдъци или манипулация.

Общата посока на еволюция в съвременното публично управление и свързаните с него комуникации е от „основано на мнения” към „основано на научни доказателства” управление. Тази обща посока би трябвало в пълна степен да доминира и процеса на проектиране, въвеждане, оценка и обсъждане на политиките. В същото време става дума единствено за *посока на развитие*, или иначе казано, за *степен на влияние* на научните доказателства върху управленските решения. Причината е главно в неизбежната политическа природа на процеса на взимане на публични управленски решения, следователно, в невъзможността използваните научни доказателства да бъдат единствен фактор за формиране на управленските решения в съответствие с идеални стандарти за качество.

Дори най-ентузиазирани привърженици на основаното на научни доказателства публично управление признават, че далеч не всички източници на информация са гарантирано надеждни с оглед формулирането на управленски решения.⁴ Значителен дял от провежданите проучвания и оценки на политиките страдат от съществени недостатъци – неясни цели, незадоволителен дизайн, методологически слабости, неадекватен статистически инструментариум, селективно използване на данните, изводи, недостатъчно

³ Davies, H., Nutley, S. and Smith, P. (Eds). What works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services, UK, 2000, p. 3

⁴ Ibid., p. 22

аргументирани от наличните данни.⁵ Като цяло, обаче, няма сериозно оспорване на тезата, че процесът на навлизане и използване на обективни доказателства в публичното управление се развива постъпателно, главно в резултат на засилващите се обществени очаквания към политиките и администраторите да подобрят качеството на взиманите решения, които засягат големи групи от населението. Именно нискокачествените политически (управленски) решения са основната причина за спада на доверие към политиката и институциите, регистриран в почти всички развити страни през последните две десетилетия. За разлика от предходни епохи, днес гражданите са все по-малко склонни да приемат засягащите ги решения на „юнашко доверие“. От управленците, разполагащи с публичните ресурси, се очаква настойчиво не само да разясняват какви политически опции са избрали и защо са ги предпочели, но и какви вероятни резултати от тяхното прилагане очакват. Посочената особеност е особено релевантна към съвременните политики в областта на публично-частните партньорства (ПЧП) поради тяхната сложност и нисока цена. Според стратегическия документ на британското правителство „Професионално вземане на решения“ всяко едно решение, отговарящо на съвременните високи стандарти трябва да бъде основано на доказателства (да използва най-добрите релевантни данни от всички значими източници), да бъде обединяващо и да стимулира заинтересованите страни към включване, като е справедливо и отчита интересите на всички.⁶

2.1 Природа на доказателствата за управленски решения относно стратегически ПЧП

Както посочва А. Файард, „убеждаващата сила на доказателствата в процеса на публичното управление се корени в характера на задаваните въпроси, а не в използването на определен изследователски метод или техника на аргументация“.⁷

Ако наистина субектът на публичното управление се стреми да предложи дневен ред, основан на научни доказателства, в т.ч. включващ определени стратегически ПЧП, необходимо предварително условие е постигането на разбирателство *какво ще разбираме под „научно доказателство“* и какви са рамките на контекста, в който биват задавани различни типове въпроси относно политиките. В частност, съвременната практика на ПЧП извежда на преден план дискусиите относно ролята на изследванията и оценките, сравнена с тази на другите източници на информация. В допълнение, специално внимание се отделя на сравнителните предимства и недостатъци на различните методологически подходи на оценка.⁸ От гледна точка на политическите комуникации в процеса на стратегическите ПЧП голямо значение има и правилното разбиране за плурализма на източниците на доказателства, който не бива да бъде свеждан до антагонистично съперничество между изключващи се теоретични и практически парадигми. Според А. Файард, „допълващите се обяснения на сложни явления, постигнати чрез разнообразни ветоди и техники, придават много по-голяма сила на убеждаващата комуникация“.⁹

Могат да бъдат очертани *четири източника на научни доказателства*, които най-често се използват в политическите комуникации при стратегическите ПЧП.

Систематични прегледи

⁵ Davies, P T. (2003) Systematic Reviews: How Are They Different From What We Already Do? UK, p.p. 23-26

⁶ Nutley, S., Davies, H. and Walter I. (2002) Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons From the UK, UK, p. 43

⁷ Fayard, A. (1999). "Overview of the Scope and Limitations of Public-Private Partnerships", paper presented at Seminar on Public-Private Partnerships in Transport Infrastructure Funding, European Conference of Ministers of Transport, Paris, 12 January, p. 7

⁸ Davies, P T. (2003) Systematic Reviews: How Are They Different From What We Already Do? UK, p.p. 44-46

⁹ Fayard, A., Op. cit., p. 9

Самата идея за основано на научни доказателства публично управление стъпва на предпоставката, че за да може да оказва позитивно въздействие върху процеса на вземане на решения, доказателственият материал трябва да бъде продукт на *систематично* набиране, критична оценка и строг анализ чрез прилагане на ясно формулирани критерии. Систематичните прегледи и метаанализи на прилаганите политики се ползват със съществено по-високо доверие сред привържениците на основаното на научни доказателства публично управление, тъй като са в състояние да преодолеят недостатъците на изолираните, несистемни проучвания (вж. Cooper and Hedges, 1994; Davies, 2003). Подобни отделни изследвания могат да предоставят небалансирана и непредставителна картина на истинското положение относно дадената политика или ПЧП, тъй като почти винаги страдат от съществени ограничения с оглед ситуационните параметри на извадката, момента на наблюдение и влиянието на по-широката социална среда. За разлика от тях, систематичните прегледи и изследвания използват изрично формулирани критерии за качество и строго спазват заложените стандарти за набиране и анализ на информацията, „за да могат да обяснят устойчивостта на сходствата и различията, установени в други, изолирани изследвания”.¹⁰ Систематичните прегледи могат да предложат валидни обобщения и, което е по-важно, да прецизират ограниченията на тези обобщения поради естеството на наличните данни.

Отделни изследвания и оценки

Независимо от очертаните слабости на изолираните (несистемни) проучвания и оценки, те остават най-широко използваният източник на аргументи в полза на правителствените решения, в т.ч. в сферата на ПЧП. За съжаление, тяхната стойност допълнително се принизява от обстоятелството, че голяма част от тези проучвания, възложени по конкретен повод, не отчитат наличните данни и изводи от други, сродни изследователски проекти. Основният риск при използването на доказателства от подобни проучвания и оценки в политическите комуникации при стратегически ПЧП е формулирането на необосновани и дори недопустими обобщения относно „преносимостта” на специфичните изводи към други извадки и социални общности. Това на свой ред носи опасността дадено ПЧП, „работило” добре в определени условия, да се окаже неефективно и дори напълно провалено в други условия. Политически комуникации, основани на подобни некачествени аргументи, неизбежно се връщат като бумеранг върху осъществилите ги лица и институции с последващ неизбежен спад на доверие и легитимност на провежданите политики.

Пилотни проучвания и изследвания на случаи (case studies)

Пилотните проучвания и изследванията на случаи са друг често използван източник на доказателства относно публичните политики и решенията, взимани от политически органи. Често срещано твърдение е, че самата природа на съвременното публично управление силно ограничава възможността за своевременно възлагане, провеждане и използване на доказателства от систематични изследвания, така че предстоящото стартиране на политика, програма или, в частност, ПЧП, може да бъде обосновано изключително върху данните от пилотни проучвания и изследвания на отделни (непредставителни) случаи. Съвсем основателно в един от документите на администрацията на британското правителство се посочва, че „въвеждането на нови политики и механизми за предоставяне на публични услуги трябва по възможност да бъде предшествано от внимателно анализирани пилотни проучвания”.¹¹ Няма съмнение, че данните и доказателствата от пилотни проучвания играят важна роля в политическите комуникации при стратегически ПЧП, тъй като най-често конкретните проекти нямат точен аналог и набирането на систематична информация е силно затруднено.

¹⁰ Cooper, H. and L. Hedges (1994). *The Handbook of Research Synthesis*, Russell Sage Foundation, p. 4

¹¹ Cabinet Office, *Professional Policy making for the Twenty-First Century*, UK, 2003, p. 22

Към тази логика следва да се отнасяме с известни резерви, когато тя изразява желанието да се използва всякаква вече налична информация, независимо от нейното научно качество или надеждността на съответния източник. По правило, освен с необходимостта от политическа навременност, подобни схващания са подкрепени с „аргументите“ за икономия на средства. Независимо че в някои случаи този подход остава единствената разумна опция, като цяло свръхупованието на пилотни проучвания е ограничен и рискован подход на осигуряване на солидни доказателства за взимането на решения и съответните политически комуникации. Най-често, както показва и българската практика, по този начин важни решения се взимат на базата на селективно поднесена (обикновено в полза на проекта за ПЧП) и „освободена“ от строг критичен анализ информация, което в края на краищата води до съществено увреждане на публичния интерес.

Експертни оценки

Един от широко използваните източници за обосноваване на правителствените политики и решения са мненията на експерти, привлечени с различен статут – специално създадени работни групи, лични съветници по политиките, и, естествено, водеща роля има експертизата на постоянната (професионална) администрация. Дори външните, следователно относително независими от органа на властта експерти, обаче, са недостатъчен а понякога и незадоволително надежден източник на доказателства за взиманите управленски решения. Основната причина, поради която този източник следва да бъде ползван предпазливо, е селективността на разполагаемата научна информация и експертиза. Използването на този източник на доказателства налага внимателна проверка на актуалността и информационната осигуреност на предлаганите съвети, както и ясно формулирани критерии за техния подбор.

2.2 Начини на използване на научните доказателства при вземането на управленски решения относно стратегически ПЧП

Практиката на съвременното публично управление, вкл. в сферата на подготовката и реализацията на стратегически ПЧП, очертава следните основни типове (начини) на използване на научните доказателства при вземането на управленски решения.¹²

„*Инструментално приложение*“. Това са случаите, когато научните изследвания пряко „захранват“ взимането на политически решения и други потребности на управленската практика. Този начин на приложение на научните доказателства обаче е доста рядко срещан, тъй като обикновено се изисква „превод“ на научните аргументи на езика на текущата политическа практика.

„*Концептуално приложение*“. Дори ако непосредственото прилагане на научните данни от политиките или администраторите е затруднено, изследванията и оценките на политиките могат значително да обогатят тяхното разбиране за средата и факторите, които имат влияние върху дадената политика. Научните доказателства могат да предложат нови начини на осмисляне на проблемите и на тяхната приоритетност, както и да осигурят убедителни аргументи относно силните и слаби страни на различните варианти на решение. След това, при благоприятна ситуация, това концептуално натрупване може да прерасне в непосредствена („инструментална“) реализация. Този тип прилагане на научните доказателства е много полезен при политическите комуникации в сферата на стратегическите ПЧП, тъй като последните по правило изискват съществена иновация на конвенционалния начин на възприемане на проблемите и на възможните решения.

„*Мобилизация на подкрепа*“. Това е може би най-пряко свързания с политическите комуникации начин на използване на научните доказателства, тъй като данните от изследванията и оценките имат статута на инструменти за убеждаване. Резултатите от едно

¹² Nutley, S., Davies, H. and Walter I. (2002) Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons From the UK, UK, p. 31-35

изследване на ПЧП (или дори само популяризирането на факта, че такова научно изследване се провежда) могат да бъдат използвани като политически аргумент и да легитимират определено решение относно ПЧП. Разбира се, реално съществува и рискът това приложение да има за цел манипулация и увреждане на публичния интерес.

Упражняване на влияние върху широката общественост. Научните изследвания и оценки могат да послужат като средство за влияние в далеч по-широки обществени слоеве, отвъд границите на пряко обвързаните с дадено ПЧП институции и заинтересовани общности. След като са оповестени, научните доказателства придобиват „собствен живот”. Те могат да бъдат синтезирани и интерпретирани по различни поводи, могат да бъдат вкарани в обществена употреба чрез най-различни канали за комуникация и посредством разнообразни социални мрежи. Основният ефект от функционирането им в обществото е постъпателна, макар и трудна за прогнозиране промяна на социалните нагласи и ценности, която на свой ред неминуемо се превръща във фактор на политическите решения. Макар и това да не е непосредствена цел на повечето научни изследвания, научните доказателства допринасят за натрупването на знания в обществото и за неговото образование в редица нови направления, а това рано или късно поражда изменения в съзнанието и поведението на големи групи от хора.

2.3 Сложната природа на отношението „научни доказателства - управленски решения – комуникации при политиките”

Както е известно, процесът на взимане на управленски решения е политически (в двойния смисъл на понятието). Публичните политики, в т.ч. стратегическите ПЧП се планират и реализират посредством прилагане на властнически правомощия. Дори в съвременните условия, поне в повечето страни по света, именно възможността на държавата да упражнява принуда е в основата на публичното управление, макар и поверена в ръцете на подлежащи на демократична отчетност политици. От гледна точка на политиките спечелването и запазването на властта е необходимо условие за постигането на поетите политически ангажименти.

Понякога в обществото, а отгук – и в политическите комуникации, се усеща видимо напрежение и дори противопоставяне между властта и знанието при оформянето на решенията за политиките. Същото напрежение възниква и на фазата на реализация на политиките между административната власт и концентрираната в администрацията експертиза. Отдаването на предпочитание на властта и формалните правомощия пред знанието и еспертизата в публичните дела създава впечатление за цинизъм, докато обратният дисбаланс говори по-скоро за наивност.

Всъщност, реализацията на публичните политики и на свързаните с тях комуникации не само допуска, но и изисква взаимно допълване, а не противопоставяне на властта и знанието. Тази взаимна позитивна зависимост личи най-ясно, ако на публичните политики (в т.ч. на ПЧП) се гледа като на един непрекъснат континуум, на единно поле на комуникации. Политиките знаят твърде добре (и понякога злоупотребяват с това), а учените са склонни да подценяват обстоятелството, че публичната политика се основава на езика. Независимо дали е в писмена или устна форма, аргументацията заема централно място във всички фази на процеса на политиките.

От тези позиции, научните доказателства, споделени чрез комуникации в процеса на политиките, представляват съществена част от „въоръжението” на хората и общностите, въввлечени в процеса на стратегическите ПЧП. Въпреки че подобна метафора може да изглежда твърде войнствена, трябва да се има предвид, че с „оръжията” трябва да се борави внимателно, те трябва да бъдат поверявани единствено на подготвен персонал, осъзнаващ техните възможности и ограничения. Тези „оръжия” не трябва да бъдат разпространявани безразборно, нито да се разхищават, и трябва да бъдат прилагани с

пълното съзнание за рисковете за всички в техния „обсег“. Знанието, както и всеки друг вид власт, не изключва само по себе си риска от злоупотреба.

Освен това, именно наличният опит в сферата на ПЧП показва, че лобистките структури и различните групи за натиск са един от мощните фактори, съперничаещи си със знанието при оформянето на проектите за политики и тяхната реализация. Медиите, тинк-танковете и различните лидери на общественото мнение са други субекти с реално влияние в този процес. Понякога привържениците на основаното на научни доказателства публично управление са склонни да подценяват фактическите възможности и ефекти, упражнявани от тези фактори. Разбира се, и посочените субекти често използват научни доказателства, за да подкрепят конкретни политики, програми и проекти. Но при тях, за сметка на целенасочената селективност, липсват предпоставките и фактическите измерения на систематичността, която бе обоснована като важна предпоставка за ефективни политически комуникации в полза на обществено необходими управленски решения.

Значението на ефективните комуникации за успеха на основаното на научни доказателства публично управление (в т.ч. на проектите за стратегически ПЧП) се засилва и от факта, че носещите отговорност за управленските решения имат необходимост от точна информация не само относно ползите, разходите и рисковете при конкретни политики, но – в не по-малка степен – и относно степента на тяхната приемливост за ключовите заинтересовани страни. Политиците използват активно такава информация, тъй като основното предизвикателство не е да се вземе някакво безпристрастно експертно решение, а да се изгради съгласие между всички основни засегнати интереси в обществото.¹³ Много голямо заблуждение, насочващо комуникациите в напълно погрешна посока, е твърдението, че основаното на научни доказателства публично управление има за цел да сведе процеса на политиките до специализирана експертиза. Едно от най-важните условия за нормално функциониране на демократичното общество е непрестанното усилие да се изгладят разногласията, а не да се наложи единомислие и единодействие. Поради тази причина научните доказателства, разпространявани чрез политическите комуникации при стратегическите ПЧП, трябва да отговарят на две трудно съчетаеми изисквания - да бъдат достатъчно широкообхватни, за да дават възможност за пределно разнообразен (поощряващ съгласието) спектър от опции на решенията, и в същото време да бъдат достатъчно конкретни, за да позволят задълбочена проверка на всяка от опциите.

Разбира се, когато се анализират въпросите на практическата реализация на комуникациите при стратегически ПЧП, трябва да се отчита рутинната прагматика на политическия живот – законодателни рамки и срокове, парламентарни процедури, капацитетът на институциите, както и постоянно възникващите непредвидени обстоятелства. Както ще стане дума в следващия раздел, тези фактори не бива да бъдат третираны като „противници“ на основаното на научни доказателства публично управление.

Както вече бе изяснено, комуникациите при основаното на научни доказателства публично управление, в частност при реализацията на ПЧП, е стратегическа, а не оперативна дейност. Тя е важна функция е да служат като „първа линия на отбрана“ при възникването на непредвидени събития, тъй като този тип дейности регистрират и предават към заинтересованите страни известните данни и „белите полета“ за дадената област на политиките.

От друга страна, всяка политика (всяко ПЧП) се проектират и прилагат в контекст на ограничени (и като цяло намаляващи) ресурси. Това означава, че взимането на

¹³ Ackerman, B. and Fishkin, J. (2004) *Deliberation Day*, Yale University press, Yale, p. 46

политически и управленски решения не е продукт просто на констатации от типа „какво работи“, а изисква точен отговор на въпроса за цената на политиката и за точната пропорция на вероятните желани и нежелани резултати от нея. Тук се появява необходимостта политическите комуникации да боравят свободно с понятия, като цена-пола, цена-ефективност, цена-приложимост на различните опции на политиката (ПЧП).

Накрая, една от основните цели на основаното на научни доказателства публично управление и на свързаните с него политически комуникации е да интегрират в процеса на политиките натрупаните опит, експертиза и способност за преценка на всички заинтересовани страни, като ги превърнат в достъпен ресурс за по-нататъшни систематични изследвания и оценки.

3. Роля на комуникациите за по-пълно прилагане на научните доказателства в политическата и управленската практика

Както стана ясно от предходния раздел, научните доказателства за политиките (ПЧП), предоставяни чрез системата от комуникации в процеса на политиките, включват три основни компонента:

- „твърди данни“ от изследвания и оценки на политиката;
- аналитична аргументация, която разполага „твърдите данни“ в по-общия социален и политически контекст;
- данни и доказателства относно реакциите и позициите на заинтересованите страни.

Както посочват Нътли, Дейвис и Уолтър,¹⁴ практическото използване на научните доказателства в политиката и управлението зависи на първо място от определени особености на самите научни доказателства, а именно – по-голяма вероятност да им бъде обърнато внимание е налице, когато:

- изследванията и оценките са актуални (своевременни), доказателствата са ясни и значими, а методологията поражда относително слаби възражения;
- резултатите подкрепят доминиращата управленска „идеология“, удобни са и не пораждат съмнения у политиките;
- лицата, отговорни за приемането на управленски решения, са убедени в стойността на научните данни като противотежест на прокарваните специфични интереси, и действат по силата на това убеждение;
- резултатите от проучванията и оценките имат авторитетни публични застъпници;
- лицата и органите, ползващи научните доказателства, са участвали при набирането на информацията;
- резултатите са видимо лесни за практическо прилагане;
- прилагането на научните препоръки не води до напълно необратими последици

Опитът от разработването и прилагането на различни политики и ПЧП показва, че е налице общ стремеж за превръщане на научните доказателства не просто в полезен, а с висока степен на приложимост елемент на публичното управление през последните две десетилетия. Именно ниската степен на прилагане се очертава като основен проблем, с който се опитват да се справят както политиките и администраторите, така и представителите на академичната общност. В същото време не бива да се подценяват (макар и по-редки) случаите на „свърхупотреба“ на научни данни (обикновено след

¹⁴ Nutley, S., Davies, H. and Walter I. (2002) Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons From the UK, UK, p. 76

тенденциозен подбор), както и злоупотребата с такива (когато изводите относно ефективността на прилаганите политики са нееднозначни).¹⁵

Общото заключение е, че дори в напредналите страни текущото състояние на изследванията и оценките не могат да осигурят необходимата научна подкрепа на всички основни области на политиките. Остават значителни празноти и неясноти в базите данни и доказателства, а в текущата управленска практика все още преобладават малките, несистемни, изолирани едно от друго ad hoc проучвания, често несъпоставими като подход и спорни от гледна точка на прилаганата методология. Ясно е, че такъв тип научни доказателства не могат да създадат достатъчно солидна база за съответните комуникации. Освен това, преобладаващата част от изследванията се инициират от възложителите (политици и управленци), а твърде малка част произтичат от собствената логика на научните търсения.

Един възможен отговор на тези проблеми са активизиралите се през последните години усилия комуникации при публичните политики (има конкретни примери и в сферата на ПЧП) да бъдат подкрепени чрез разработване и внедряване на т.нар. Интегрирани стратегии за мониторинг и оценка (Integrated monitoring and evaluation strategy - IMES). Тази задача изисква създаване на някои предпоставки, като:

- определяне на приемливия баланс между новите (първични) изследвания и вторичния анализ на вече осъществени изследвания;
- изясняване на подходите за идентифициране на белите полета в текущото налично знание и приоритизиране на попълването на тези празноти;
- отговор на въпроса как да се балансира изискването за методологическа строгост с необходимостта от своевременна подкрепа на процеса на взимане на политически и управленски решения;
- идентифициране на подходящи организационни механизми, които да бъдат използвани за бързо развиване на дефицитния научно-приложен потенциал;
- въвеждане на предпазни процедури срещу натиска за предоставяне на „желана“ информация, т.е. срещу политическия натиск, но без това да затрудни принципно партньорството между политици, администратори, учени и заинтересовани от ПЧП страни;
- как учените да бъдат привлечени в разпространението и разясняването на научните доказателства за политиките, с оглед осигуряване на по-бързо и пълно използване на научните данни.

Водещо внимание се обръща на обстоятелството, че всички заинтересовани от дадена политика (ПЧП) страни трябва да бъдат привлечени към проектирането и изграждането на посочените Интегрирани стратегии за мониторинг и оценка, а в самите стратегии трябва да бъдат предвидени механизми за последващо изграждане на организационен капацитет у съответните заинтересовани страни с цел тяхното пълноценно участие в процеса.

Особено значима е ролята на комуникациите при решаването на *проблема за недостатъчната „разбираемост“ на научните доказателства*. Ако научните данни и изводи не бъдат направени достъпни за всички участници в общностите на политиките, потенциалният ефект от тях ще бъде силно редуциран с оглед подготовката на оптимални управленски решения. Практиката показва, че особено при сложни политики, каквито са повечето стратегически ПЧП, значителна част от данните от проучвания и оценки остават недостатъчно разбрани и осмислени от ключовите участници. По-различни причин вниманието често се насочва към потенциалните слаби или спорни страни на доказателствата (т.нар. „шум в социалното изследване“), вместо към посланията и

¹⁵ Walshe, K. and Rundall, T. (2001), *Evidence-base management: from theory to practice in health care*. In: The Milbank Quarterly Sep 79(3), 2001, pp.431-434

потенциалната полезност на тези данни за политиките и практиката. Голяма значение има използването на такъв език на политическите комуникации, който да е достъпен и полезен за заинтересованите страни, без, разбира се, да изопачава или банализира научните изводи.

БИБЛИОГРАФИЯ

Маринов, Ал. (2011) Капацитет за политики. (Учебно пособие по дисциплината „Диагностика и оптимизиране на административен капацитет”, Магистърска програма „Публична администрация” към специалност Публична администрация на Софийски университет „Св. Кл. Охридски”)

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

Томова, Т. (2003) Публичните политики. С., Изд. на СУ „Св. Кл. Охридски”

Ackerman, B. and Fishkin, J. (2004) *Deliberation Day*, Yale University press, Yale

Cabinet Office, *Professional Policy making for the Twenty-First Century*, UK, 2003

Chen, S (2002) *Active Citizenship and Public Service Reform: A Civic Vision for Public Services*, Social Market Foundation, London

Cooper, H. and L. Hedges (1994). *The Handbook of Research Synthesis*, Russell Sage Foundation

Davies, P T. (2003), *Systematic Reviews: How Are They Different From What We Already Do?* UK.

Fayard, A. (1999). "Overview of the Scope and Limitations of Public-Private Partnerships", paper presented at Seminar on Public-Private Partnerships in Transport Infrastructure Funding, European Conference of Ministers of Transport, Paris, 12 January

Leach, B and Petts, J. (2000), *Evaluating Methods for*

Public Participation: Literature Review, R & D Technical Report E135, Environment Agency, Bristol

Nutley, S., Davies, H. and Tilley, N. (2000), *Getting research into practice*. In: *Public Money and Management* Oct/Dec 20(4),

Walshe, K. and Rundall, T. (2001), *Evidence-base management: from theory to practice in health care*. In: *The Milbank Quarterly* Sep 79(3), 2001, pp.429-57.

ОРГАНИЗАЦИОНЕН ДИЗАЙН В УСЛОВИЯТА НА КРИЗА: ПОЛИТИЧЕСКИ ВЛИЯНИЯ ВЪРХУ ФОРМУЛИРАНЕТО НА МИСИЯТА И ПРАВОМОЩИЯТА НА НОВИТЕ ОРГАНИЗАЦИОННИ СТРУКТУРИ В СЕКТОРА ЗА СИГУРНОСТ

Евгени Иванов

Резюме

Статията е посветена на съотношението между мисия, функции, правомощия и политики в процеса на организационния дизайн и редизайн. Конкретният случай, подложен на анализ, е създаването на Министерството на вътрешната сигурност (МВС) на САЩ. Значимостта на политическите влияния може да бъде изяснена чрез съчетаването на подробния анализ на отражението на една или друга опция на дизайна на административните структури върху реализацията на правомощията им, отчитане влиянието на ситуацията, и по-конкретно – изясняване на природата на кризите при преодоляването на организационната съпротива в новите структури и междусекторните противоречия в резултат на неизбежното преразпределение на власт. Особено интересни са въпросите как организационният дизайн и редизайн се използват като специфичен метод за контрол върху администрацията, а също как законодателната и изпълнителната власт и различни заинтересовани групи за натиск водят преговори относно оформянето на новата структура, държейки в неведение обществеността.

Обосновава се възможността да се разшири изследователския интерес по посока на по-сложни взаимовръзки на различните секторни политики – например, как (особено в условията на криза, която създава нови възможности за нормативни и политически решения), организационните промени в сектора за сигурност могат да бъдат всъщност инспирирани от желанието на политиците да въздействат в желана посока на политиките и дейността на администрацията в други сектори..

ORGANIZATIONAL DESIGN IN TIME OF CRISIS: POLITICAL INFLUENCES ON SETTING MISSIONS AND LEGAL MANDATES OF NEW ORGANIZATIONAL ENTITIES IN HOMELAND SECURITY

Evgeni Ivanov

Abstract

The article considers the interdependence between missions, functions, legal mandates and policies in the process of organizational design. and management of the public service is widespread today. We focus on one interesting case - the largest government reorganization in a half-century in the United States, creation of the Department of Homeland Security (DHS). The significance of the political influences and bargains may be addressed by a combining the detailed analysis of the different design options process of the DHS with an assesment of the crisis condition on in loosening the constraints of organizational interests and the impact of senior politicians, following their own priorities.

An attempt is made to broaden the scope of the analysis, as policy changes and the following organizational design in the area of concern - in our case, homeland security - can be driven by the efforts of politicians trying to affect regulatory and administrative activities and corresponding organizational structures in a different domain.

Въведение

Един от „вечните“ въпроси пред теоретичите на администрацията и в по-общ смисъл – на публичното управление засяга контрола над администрацията в хода на интерпретирането и прилагането на законите. Независимо от значението на нормативните (правните) аргументи, тези дебати едва ли могат да бъдат продуктивни, ако не се разберат политическите мотиви и техники за контрол над административната власт в хода на реализацията на законово формулираните правомощия.

Сигурно е трудно обяснимо, че създаването на нови или съществената реорганизация на съществуващи административни структури в сектора за сигурност – какъвто е случаят с Министерството на вътрешната сигурност (МВС) на САЩ или Държавната агенция за национална сигурност в България – определено се подценява или не се разбира достатъчно като един от методите за контрол над администрацията.¹ Известни са различни обяснения защо политичите реорганизируют или създават нови административни структури: за да създадат впечатление, че се захващат с обществено значима политика,² за да удовлетворят определени групови интереси, които биха попаднали пряко в сферата на дейност на новата администрация,³ за да създадат механизми, с помощта на които да насочат дейността на администрацията в желана от тях посока,⁴ и (редица автори смятат, че това се случва може би най-рядко) за да се заемат наистина с решаването на основен, обществено значим проблем по открит и аргументиран начин.⁵ Много по-малко се знае, обаче, за възможните взаимодействия на тези потенциални мотиви, за отражението върху администрацията на сериозни кризи, като терористичните атаки от 11 септември или за аргументите, на основата на които политичите възлагат определени правомощия на конкретни административни структури.⁶

Тези празноти са видими с оглед редица неизяснени въпроси относно най-голямата реорганизация на изпълнителната власт в САЩ от половин век насам (както пише Доналд Кетл, „с началото на дейността на Министерството на вътрешната сигурност на 1 март 2003 г. на едно място бяха събрани 22 дотогава самостоятелни федерални администрации и повече от 170 000 служители – най-голямата реорганизация от създаването на Министерството на отбраната през 1947 г.”).⁷ Няма еднозначен отговор защо в крайна сметка е конструирано такова мега-министерство и се извършва реорганизация на

¹ Вж. напр. Hult, K. (1987) Agency Merger And Bureaucratic Redesign

² Вж. Arnold, R. D. (1990) The Logic Of Congressional Action; Kingdon, J. W. (1995) Agendas, Alternatives, And Public Policies.

³ Вж. Мое, Т. М. & С. А. Wilson (1994) Presidents and the Politics of Structure, Law & Contemporary Problems 1, 7-11; Weingast, B. (1981) Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships, Law & Contemporary Problems 147, 151.

⁴ McCubbins, M., R. Noll & B. Weingast (1987) Administrative Procedures as Instruments of Political Control, Journal of Law, Economics and Organization p.p. 243-254.

⁵ Zegart, A. (1999) Flawed By Design: The Evolution of The CIA, JCS, AND NSC p.p. 140-148 (анализ на реорганизацията на Съвета на началник-щабовете по силата на т.нар. реформа „Голдуотър-Никълс”).

⁶ Вж. напр. Lewis D. E. (2003), Presidents And The Politics of Agency Design: Political Insulation In The US Government Bureaucracy, 1946-1997; Wilson J. Q. (1989) Bureaucracy (анализи на неяснотата относно мотивите на президента да предпочете конкретни опции на проектите за реорганизации в администрацията).

⁷ Kettl D., Overview, in The Department of Homeland Security's First Year: A Report Card, Donald F. Kettl ed., 2004).

значителен брой структури, които имат твърде опосредствано или дори никакво отношение към вътрешната сигурност. Не са представени убедителни оценки дали политиките, създали нова администрация под пресата на кризата, в крайна сметка са постигнали завената цел – да се увеличи капацитетът на правителството за ефективна реализация на комплекса от свързани със сигурността функции. Повече от десетилетие след създаването си, дизайнът и дейността на МВС продължава да поражда противоречия, но все още нито политиките, нито изследователите са предложили задълбочени отговор на тези въпроси.⁸ Неяснотата се пренася и в незадоволителните отговори на широките публични критики към МВС след урагана „Катрина” и с оглед на редица други потенциални и реални заплахи за националната сигурност, с които – поне с оглед на формалните си правомощия и първоначалния замисъл на дизайна – би трябвало да се занимава МВС.⁹

Новото мега-министерство обединява твърде различни административни структури, като се започне от митниците, през ветеринарно-медицинската служба и се стигне до (преди) самостоятелната Федерална агенция за управление при извънредни ситуации (FEMA). МВС получава правомощия в широк периметър – от това да регулира сигурността в транспорта до контрол върху твърде далечни (от тясното разбиране за вътрешна сигурност) сфери на политики, като опазването на морските екосистеми. С течение на времето съставът му набъбва до почти четвърт милион федерални служители.¹⁰

Дори при по-ограничени реорганизации от тази при създаването на МВС, структурните промени водят след себе си нормативни последици и имат отражение върху процеса на политиките. По правило те се превръщат в повод за противоречия сред законодателите, в изпълнителната власт и нейната администрация, както и сред различните заинтересовани страни в обществото.¹¹ Значението на организационните промени в администрацията е изяснено в множество политологически и социологически проучвания,¹² а редица изследователи на администрацията отделят внимание на статута и дискреционните правомощия на отделните организационни структури.¹³

Проблематиката на съотношението между мисия, функции, правомощия и политики при създаването на сложни структури от рода на МВС може да бъде изяснена чрез съчетаването на подробния анализ на отражението на една или друга опция на дизайна на административните структури върху реализацията на правомощията им с изясняването на влиянието на ситуацията, и по-конкретно на кризите при преодоляването на организационната съпротива в новите структури и междусекторните противоречия в резултат на неизбежното преразпределение на власт. Особено интересни са въпросите как организационният дизайн и редизайн се използват като специфичен метод за контрол върху администрацията, а също как законодателната и

⁸ Вж. Kettl D. (2004) *System Under Stress: Homeland Security And American Politics*

⁹ Относно критиките към МВС по повод реакцията при урагана „Катрина”, вж. напр. Brinkley, D. (2006) *The Great Deluge*, p.p. 227-278.

¹⁰ Kettl, *Overview*, p. 12

¹¹ Вж. Polenberg R. (1966) *Reorganizing Roosevelt's Government: The Controversy Over Executive Reorganization 1936-1939*; Szanton P. (1981), *Federal Reorganization: What Have We Learned?*

¹² Вж. Kreps, D. M. (1990) *Corporate Culture and Economic Theory*, in *Perspectives On Positive Political Economy*, p.p. 109-110 (James E. Alt & Kenneth A. Shepsle eds., 1990); Perrow, Ch. (1986) *Complex Organizations*; Moe, T. (1989) *The Politics of Bureaucratic Structure*, in *Can The Government Govern?* (John E. Chubb & Paul E. Peterson eds.). Цялостен обзор на политологическата и политикономическата литература по проблема за политическите последици от административните промени предлага Weingast, B. R. (2005) *Caught in the Middle: The President, Congress, and the Political-Bureaucratic System*, in *The Executive Branch* (Joel D. Aberbach & Mark A. Peterson eds).

¹³ Вж. напр. Mashaw, J. (2005) *Norms, Practices, and the Paradox of Deference: A Preliminary Inquiry into Agency Statutory Interpretation*, *Administrative Law Review*.

изпълнителната власт и различни заинтересовани групи за натиск водят преговори относно оформянето на новата структура, държейки в неведение обществеността.

Възможно е разширяване на изследователския интерес по посока на по-сложни взаимовръзки на различните секторни политики – например, как (особено в условията на криза, която създава нови възможности за нормативни и политически решения), организационните промени в сектора за сигурност могат да бъдат всъщност инспирирани от желанието на политиците да въздействат в желана посока на политиките и дейността на администрацията в други сектори. Промените в съдържанието и обхвата на политиките за сигурност могат съществено да се отразят върху други области на нормативната уредба и процеса на политиките, например, върху отговорностите на редица администрации в сферата на екологията или върху прилагането на имиграционното законодателство, и дори в други области, още по-отдалечени от проблема, който е на вниманието на обществеността.¹⁴ На практика нерядко политиците преследват определени цели, като привнасят свързани и несвързани със сигурността функции в една и съща организационна структура в сектора. Например, рязката промяна на позицията на президента Буш към създаването на МВС и натискът на Белия дом за преместване на редица агенции и звена в структурата на новото министерство (без да им бъде осигурено допълнително бюджетно финансиране), обслужва фактическото намаляне на средства, предназначени за основните им (досегашни) правомощия. Крайният ефект е, досегашните им функции се изпълняват с намалена ефективност, но по правило това не води до повишаване нивото на вътрешната сигурност. Ключови моменти в законодателния процес при създаването на МВС, като тезата на президента за „бюджетната неутралност“ на реорганизацията (идеята тя да не натоварва допълнително бюджета) и настояването на Белия дом в новото министерство да бъдат включени структури като Агенцията за ядрено регулиране и Федералното управление на гражданската авиация показват, че президентът е имал за цел да повлияе върху провеждането на други аспекти на вътрешната политика. Иначе казано, аргументите в полза на този подход към организационния редизайн имат скрит вътрешен пласт, обслужващ политическите цели на даден властови център.

Както твърдят редица автори, реорганизацията под формата на такова мащабно сливане води до противоречиви и дори противоположни резултати с оглед на ефективното осъществяване на правомощията, пряко свързани с вътрешната сигурност на САЩ.¹⁵ За обосноваването на такъв извод е необходимо да се анализира процеса на взимане на решение относно създаването на новата структура за сигурност, за нейния обхват и мащаб, както и избрания начин на организация на законодателния контрол над нея.

Логиката на предлагания анализ е следната. Първо, следва да се изясни състоянието на структурните аспекти на системата за вътрешна сигурност в навечерието на и непосредствено след атентатите от 11 септември 2001 г. След това се разглеждат теоретичните аргументи за възможните промени в политиката за сигурност и съответните структури в условията на криза. Трето, анализира се конкретният процес на създаване на

¹⁴ Например, законодателството за изкупуване на лоши активи на банките през 1989 г. в САЩ, се отразява пряко и негативно върху жилищната политика и възстановяването на западнали градски райони (вж. See Romer T. & B. Weingast (1991) Political Foundations of the Thrift Debacle, in Politics And Economics In The Eighties, p.p. 192-201 (Alberto Alesina & Geoffrey Carliner eds.).

¹⁵ Повечето автори не твърдят, че МВС е напълно неефективно, нито че организацията е единствено отговорна за всички проблеми в Ню Орлиънс след наводненията, предизвикани от урагана Катрина. Но е налице висока степен на съгласие, че конкретният подход за създаване на МВС е неубедителен, че този подход води до по-висока цена и трайни неблагоприятни последици (факт, признаван дори от мнозина от твърдите привърженици на реорганизацията) и че ефектите от редица конкретни слабости са били задълбочени от този подход на създаването на МВС. Относно последиците на организационния редизайн върху прилагането на политиките вж. Tetlock, P. E. (2005) Expert Political Judgement: How Good Is It? How Can We Know?.

МВС, най-вече с оглед на отражението на различни политически съображения върху конфигурацията на новата структура и последиците от това влияние.

1. Организационната структура на сектора на сигурност на САЩ преди 11 септември 2001 г.

Краят на Студената война се отразява драматично на идеите и дебатите за националната сигурност на САЩ. Към средата на 2001 г. институциите и ръководителите, носещи отговорността за разработването на политиките за сигурност, са променили съществено „жаргона“ си – термини като „баланс на силите“, „сдържане“ и „гарантирано взаимно унищожаване“ са заменени от речник, ясно фокусиран върху тероризма, асиметричните военни действия и преди всичко „вътрешната сигурност“ (homeland security).¹⁶ През осемте години, предхождащи 2001 г., на територията на САЩ са извършени сериозни терористични актове, като тези в Световния търговски център (1993 г.) и в Оклахома Сити (1995 г.).¹⁷ Многобройни авторитетни комисии призовават за засилено внимание към терористичната заплаха.¹⁸ В отговор, скоро след встъпването си в длъжност президентът Дж. Буш създава нова структура в рамките на Съвета за национална сигурност, натоварена с координацията на дейностите по проблемите на тероризма, неговата превенция, както и готовността на нацията да реагира на такива атаки.¹⁹ За разлика от предишни директиви, фокусът е насочен главно към атаки, насочени пряко срещу САЩ, тяхната територия и граждани.²⁰

Осъзнатата потребност от координация се корени отчасти в динамично изменящата се природа на съвременното публично управление. Множество институции носят отговорността за превенция, изграждане на готовност за реакция и осъществяване на самата реакция спрямо терористичните заплахи към САЩ.²¹ Политиките за вътрешна сигурност съставляват съществена част от дейността на ключови правителствени институции, като Държавния департамент и Министерството на отбраната, както и на Съвета за национална сигурност.²² Това е сърцевината на организационната структура на националната сигурност на САЩ. Ако приемем метафората за концентрични кръгове, движейки се „отвътре – навън“, следващият „пояс“ от административни структури е

¹⁶ Понятието е въведено, за да обозначи сигурността на територията на САЩ, инфраструктурата и населението на страната от пълния спектър на произтичащи от човешката дейност заплахи. Вж. U.S. Commission On National Security In The 21st Century (2000) Seeking A National Strategy: A Concept For Preserving Security And Promoting Freedom p.p. 13-15, достъпен на <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nssg/phaseII>. Докладите на тази и други комисии с висок ранг ярко контрастират спрямо доминиращата доскоро терминология относно предизвикателствата към националната сигурност на САЩ, вж. напр. Office Of The Secretary of Defense, U.S. Department Of Defense (1997) Quadrennial Defense Review, достъпен на <http://www.fas.org/man/docs/qdr/>.

¹⁷ Вж. National Commission On Terrorist Attacks Upon The U.S. (2004) The 9/11 Commission Report p.p. 71-82.

¹⁸ Zegart, A. (2005) September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies, International Security, Spring 2005, p.p. 78-85.

¹⁹ National Commission On Terrorist Attacks Upon The U.S. (2004) The 9/11 Commission Report p.p. 100-02, както и Combating Terrorism, Presidential Decision Directive/NSC-62 (May 22, 1998), достъпен на <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd-62.htm>;

²⁰ Presidential Decision Directive 62, Presidential Decision Directive 63.

²¹ Вж. напр. Office of The Federal Register (2000) U.S. Government Manual: 2000-2001, където са описани специфичните мисии на разричните правителствени структури по отношение на правоприлагането, националната сигурност и преодоляване на последиците от бедствия. Идентифицирането на „вътрешната сигурност“ главно с тероризма и подобни свързани с човешка дейност заплахи е заложено и в бюджетната политика на правителството на САЩ. Разбира се, това не гарантира, че дефиницията е коректна. В действителност, както показва анализът на последиците от урагана „Катрина“, има сериозни аргументи против изключването на големите природни бедствия от определението за вътрешна сигурност.

²² National Commission On Terrorist Attacks Upon The U.S. (2004) The 9/11 Commission Report p.p.93-102.

изграден от агенциите, натованени с отговорности в областта на разузнаването, разследването и предотвратяването на престъпления. Към 2001 г. ЦРУ разполага с множество целеви звена, работещи по свързани с тероризма проблеми. Самостоятелна група е фокусирана изцяло върху работата по линия на Осама бин Ладен и ал Кайда.²³ Специализирани разузнавателни структури, като Агенцията за националната сигурност (National Security Agency - NSA), допринасят за изпълнението на тези функции със средствата на електронното наблюдение извън територията на САЩ и събират изключително широка и разнообразна информация.

Вътрешната сигурност и превенцията на тероризма се разглеждат като първостепенна задача на редица специални федерални служби и на правоприлагащите институции, за които тези служби работят. На специално изслушване на съвместно заседание на три комисии на Сената през май 2001 г. се оформя единодушно мнение, че правоприлагащите институции носят основната отговорност за защитата на американското общество.²⁴ Федералното бюро за разследване управлява огромен бюджет и има големи законово възложени отговорности, които превръщат организацията в основна антитерористична правоприлагаща. Практиката показва, че при всяко враждебно действие срещу американските интереси, вкл. извън територията на САЩ, като взривяването на фрегатата „Коул” в Йемен, следва незабавно разполагане на място на екип на ФБР.

Редица други агенции също имат мисии, релевантни за вътрешната сигурност. Тези в мнозинството си правоприлагащи организации изграждат един трети пръстен в очертаната по-горе концентрична система. Типични примери са Службата за имиграция и натурализация (Immigration and Naturalization Service - INS) и Агенцията за противодействие на наркоразпространението (Drug Enforcement Administration - DEA). Службата за имиграция и натурализация изпълнява редица функции, свързани с инспекцията, задържането, разследването, издаването на временни статuti и др., контролиращи потока от хора, влизащи в страната. Митническата администрация има аналогични възпиращи функции, но по отношение на допускането в САЩ на забранени стоки, вкл. наркотици и общоопасни средства. В рамките на Министерството на финансите на САЩ митническата служба има едни от най-значителните бюджети, числен състав и правоприлагащи правомощия. Подобно на имиграционните власти, те имат и разследващи правомощия (например, проследяване на лица, извършващи пране на пари, наркотрафиканти или износители на забранени за експорт високотехнологични продукти). В по-голямата си част тези агенции имат и регулаторни функции.

За други структури една част от важните функции, свързани с вътрешната сигурност, са по-скоро допълнение към основното им предназначение. Така например, Службата за сигурност (Secret Service) освен първостепенното си предназначение да охранява президента, има правомощия да разследва престъпления като фалшифициране на пари и финансови измами. Освен водещата си мисия да събира акцизи, Бюрото за спиртни напитки, тютюневи изделия и огнестрелни оръжия изпълнява правоприлагащи функции с оглед контрола върху огнестрелните оръжия и експлозивите, като за целта има може би най-високата техническа експертиза в тази област в цялата федерална администрация.

Сигурността в транспорта и крайбрежните води се поддържа чрез мрежа от припокриващи се функции под общото ръководство на Министерството на транспорта. Федералното управление на гражданската авиация отговаря за сигурността на авиационната инфраструктура, като освен другите си правомощия налага задължителни изисквания към превозвачите и летищата с оглед организацията и финансирането на проверката на пътниците и техния багаж. Бреговата охрана има общи отговорности с

²³ Clarke, R. (2004) *Against All Enemies* p.p. 167-77.

²⁴ На това изслушване са обсъдени дейността и координацията на почти 40 различни структури, отговорни за противодействие на тероризма на американска територия.

митническата служба относно пристанищната сигурност, а самостоятелно изпълнява търсене и спасителни операции в крайбрежните води, както и редица регулаторни функции по отношение на мерките за безопасност и опазване на околната среда.²⁵

Предполага се, че изброените агенции са в състояние да предвидят и да извършат възможната предварителна подготовка за посрещане на възможни бедствия, чието управление обаче е в правомощията на структурите за реакция при извънредни ситуации. Тези администрации формират четвъртия пръстен или стълб на вътрешната сигурност – третирането на извънредни ситуации.²⁶ Към 2001 г. водеща роля сред тях има Федералната агенция за управление при извънредни ситуации. Освен че управлява разполагането на полеви екипи и е пряк разпоредител с бюджетните средства за непосредствено овладяване на кризите, агенцията администрира и разнообразни осигурителни програми, предназначени да минимизират по-дългосрочните последици на различните природни бедствия.²⁷

Състоянието на вътрешната сигурност на САЩ непосредствено преди терористичните актове от 11 септември се характеризира с три особености. Първо, законодателите приемат, че е осигурена приемливо висока ефективност на системата за вътрешна сигурност и то чрез множество високо специализирани и независими една от друга административни структури. Въпреки че някои членове на Конгреса и независими комисии критикуват фрагментираността на отговорностите в сферата на политиките за сигурност, като цяло законодателната власт толерира и дори поощрява децентрализацията на административните функции в полето на вътрешната сигурност.²⁸ Второ, дори краткото предходно описание на редица структури в тази област показва, че почти всяка административна единица със значими отговорности по отношение на вътрешната сигурност едновременно осъществява и свои специфични задачи, които са различни по обхват и следователно могат да влязат в конфликт с изискванията за сигурност (например, Службата за имиграция и натурализация предоставя редица услуги на имигрантите). На трето място, наблюдават се огромни различия в степента на координация между различните структури. Някои проблеми са отдавна очевидни – като взаимоотношенията между ФБР и ЦРУ (и, както посочват редица автори, между ФБР и практически всички останали агенции с функции в сферата на сигурността). Но има и примери за добра координация, осигурила разкриването и предотвратяването на редица терористични планове.

2. Оформяне на проекта за реорганизацията

В края на октомври 2001 г. демократът Джоузеф Либерман в Сената и републиканецът Мак Торнбъри в долната камара повеждат рядко срещана двупартийна инициатива за обединяване на поредица агенции в нова супер-структура в сферата на сигурността. Тази инициатива бързо започва да набира подкрепа. До края на 2001 г. и в първите месеци на 2002 г. отговорът на Белия дом остава твърдо „не“, но това не е последната дума на президента.

²⁵ Вж. Government Manual, p.p. 308-335.

²⁶ Пак там.

²⁷ Вж. Wamsley G. & A. Schroeder (1996) Escalating in a Quagmire: The Changing Dynamics of the Emergency Management Policy Subsystem, Public Administration Review 56 (3), p.p. 238-239. Тези функции допълват действията на щатските и местните органи, които би трябвало да се отзоват първи на терен при терористична атака. Вж. Wise Ch. & R. Nader (2002) Organizing the Federal System for Homeland Security: Problems, Issues, and Dilemmas, Public Administration Review 44, p. 46.

²⁸ Вж. House Speaker Forms Terrorism Panel, Aerospace Daily And Defense 254 (2001).

На 6 юни 2002 г. Буш оповестява свой собствен проект за създаването на ново Министерство на вътрешната сигурност.²⁹ Скоро се оформя грубият контур на министерство с две ключови характеристики. Първо, то се очертава като значително по-внушително по обхват и размер в сравнение с предложенията на демократите или на предходни независими комисии. За това говори желанието да се обсъжда включването на ФБР, Федералното управление на гражданската авиация и Бюрото за алкохол, тютюн, огнестрелни оръжия и експлозиви в структурата на министерството (което в края на краищата е отхвърлено). Втората особеност е, че проектът за новото министерство отразява стремежа на президента към по-голяма гъвкавост на управлението на човешките ресурси в системата за сигурност. По-конкретно, екипът на Буш е силно привързан към идеята да бъдат премахнати редица елементи на стабилитета на държавните служители в сектора.

В законопроекта на президентската администрация са предвидени четири основни направления, изграждащи ядрото на новото министерство: гранична и транспортна сигурност; защита на информацията и на критичната инфраструктура; наука и технологии; готовност и реакция при извънредни ситуации. Включени са текстове, даващи възможност на президента да назначава повече от 6 заместник-министри без утвърждаване от Сената, както и оправомощаващи го да преразпределя заделени в специален фонд средства между отделните агенции, включени в системата на министерството. Законопроектът възлага на политическите ръководители на ведомството да преработят изоснови съществуващите гаранции за стабилитет, типични за държавната служба, с нова, „гъвкава” система, която да обхване по-голямата част от новите и преназначени служители на министерството; тази нова система дава много по-голяма власт на политическите ръководители над кариерните държавни служители.³⁰

Най-впечатляващата особеност на проекта е неговият мащаб. Предвижда се в системата на МВС са се прехвърлят 22 структури (агенции и служби), въпреки че далеч не всички функции на тези администрации попадат дори в най-разширителното определение за вътрешна сигурност. Например, предвижда се да се влеят изцяло в министерството: подразделенията на Бреговата охрана, отговарящи за опазването на чистота на морето; звената от митниците, осъществяващи функциите по събиране на приходите и спазването на търговските регулации; селскостопанските регулаторни функции на Службата за ветеринарна и растителна защита и контрол (APHIS).³¹

Редица предходни предложения за създаване на подобно министерство предвиждат далеч по-умерени промени. Произтичащото от Президентския проект смесване на твърде разнообразни заварени мисии и правомощия с новите отговорности в сферата на вътрешната сигурност повдига важния въпрос как ще бъде постигнат приемлив баланс между тях.³²

Разработването и представянето на Президентския проект не протича в политически вакуум, а се влияе от редица фактори, които мотивират съветниците на

²⁹ Flynn, S. (2005) *America The Vulnerable*, p. 139; Brill, op. cit., p.p. 485-487.

³⁰ Вж. White House, Proposed Homeland Security Act of 2002 (June 2002), наричан за краткост по-нататък „Президентският проект”, достъпен на <http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/bill/hsl-bill.pdf>.

³¹ Lehrer, E. (2004) *The Homeland Security Bureaucracy*, Public Interest 71, p.p. 77-78. Разбира се, как се третира Федералната агенция за управление при извънредни ситуации зависи от това, доколко действията при аварии и природни бедствия се разглеждат като компонент на вътрешната сигурност. Вече бяха посочени слабостите на определянето като приоритет на един тип проблеми, произтичащи от човешка дейност (тероризма) и подценяването на останалите възможни.

³² От една страна, стои въпросът, дали законът ще предвижда критерии за съчетаване, или решението изцяло ще бъде в рамките на дискреционната власт на ръководителите. От друга страна, ясно е, че политическият натиск най-вероятно ще тласка ръководните служители на МВС към фокусиране върху тероризма, тъй като това е проблемът с най-голяма тежест в общественото мнение. Вж. Wilson, op. cit., p. 197.

президента да отчетат повишаващата се политическа цена на евентуалната по-нататъшна съпротива срещу създаването на новото министерство. Проблемите на сигурността продължават да бъдат в центъра на общественото внимание, особено след парламентарните изслушвания относно терористичните атаки от 11 септември; засилват се публичните дебати относно създаването на независима комисия за разследване на обстоятелствата около тях – стъпка, на която президентът не се съгласява. Освен това, въвеждането на ново министерство би могло да има съществено политическо отражение предвид латентното, но потенциално силно влияние на изискванията за повишаване ефективността на правителството.³³ Всички тези аспекти на политическия анализ са важни, но не са достатъчни, за да обяснят избора на Белия дом относно мащаба, обхвата и очакваните ползи от новото министерство.

Обявяването на Президентския проект за МВС заварва Конгреса все още насред дискусията относно възможните ползи от създаването на новото министерство. Най-категорична е подкрепата от страна на членовете на Постоянната комисия по правителствени въпроси (Government Affairs Committee), които дори предлагат наименованието на комисията да бъде променено на „вътрешна сигурност и правителствени въпроси (Homeland Security and Governmental Affairs). Причината е очевидна – ако новото министерство попадне под тяхната юрисдикция за парламентарен надзор, те биха спечелили престиж, власт и влияние. В същото време се наблюдава ядро на упорита съпротива срещу реорганизацията от страна на законодателите, чиито комисии биха загубили правомощия, или защото не приемат съществените промени в правилата на държавната служба, рамките на финансиране и ограничената служебна отговорност, залегнали в Президентския проект.³⁴

Все пак, като цяло броят на законодателите, подкрепящи инициативата на президента за създаване на ново министерство нараства и това води до нова фаза на интензивни преговори. Над десет постоянни комисии с правомощия в различни аспекти на вътрешната сигурност обсъждат законопроекта, но техните становища имат препоръчителен характер. В същото време е учредена специална временна комисия по въпросите на вътрешната сигурност, включваща повечето от председателите на постоянните комисии с релевантна компетентност, която трябва да приеме окончателния вариант на законопроекта.

Тези обстоятелства разкриват силната загриженост на постоянните комисии от потенциалните промени в техните правомощия. Например, правната комисия на Конгреса взема решение Сикрет съврис да бъде прехвърлена към Министерството на правосъдието (върху което комисията има правомощия за законодателен надзор), вместо към новото министерство. Комисията по проблемите на транспорта (както и аналогичната сенатска комисия) се опитва да осуети или поне да отложи преместването на новата Агенция за сигурност в транспорта в новосъздаваното министерство. Комисията по енергетиката и търговията се противопоставя на изваждането на дейностите по сигурността на ядрените отпадъци от структурата на Министерството на енергетиката. Мнозина членове на двете камари предлагат ограничаване на президентските правомощия, предвидени в законопроекта, като например правото му да назначава заместник-министри без утвърждаване от Сената и в някои отношения постигат резултат.

³³ Kuklinski J. & P. Quirk (2000) Reconsidering the Rational Public: Cognition, Heuristics, and Mass Opinion, in *Elements of Reason* (Arthur Lupia et al. eds.).

³⁴ Lehrer, op. cit., p.p. 82-83 (където специално се третира въпросът за бюджетирането и преразпределението на ресурси между агенциите). Въпреки че в крайна сметка е постигнато консолидиране на правомощията за парламентарен надзор по въпросите на вътрешната сигурност в една-единствена подкомисия към Комисията за вътрешна сигурност и парламентарни въпроси, това става години след създаването на МВС и след преодоляване на упорита съпротива сред законодателите. Определени аспекти на процеса на разработване и прилагане на политиките за вътрешна сигурност остават като цяло децентрализирани и до днес.

Въпреки препоръчителния характер на решенията на постоянните комисии, този първи стадий на обсъждане на законопроекта за вътрешната сигурност е много важен за правилното ориентиране на партийните лидери, подкрепящи реорганизацията, относно съотношението на силите сред законодателите. Въпреки че ръководството на Конгреса е склонно да подкрепи президентската инициатива, значителна част от редовите представители са загрижени относно цялостното неизбежно преразпределение на властовите правомощия. По този начин става ясно кои от предлаганите промени ще срещнат най-силна съпротива и респективно ще имат най-висока политическа цена. Това дава възможност на специално създадената временна комисия да отчене позициите на постоянните комисии и техните членове при взимане на окончателното решение - било като приеме предложенията им, било като потърси други средства, за да успокои най-силните им притеснения. Временната комисия приема окончателната версия на законопроекта за вътрешната сигурност на 19 юли 2002 г., но при чисто партийно гласуване (5 към 4 гласа в полза на републиканците). Този текст става основа за приетия закон (гласуван в Камарата на представителите на 26 юли същата година).³⁵

Поради противодействието на републиканското малцинство (вкл. с процедурни хватки) усилията на демократите да прокарат в Сената приемлив за тях вариант на спорните текстове не успяват. Така до датата на междинните избори Сенатът не е в състояние да вземе окончателно отношение по проекта на президента и приетия в Камарата на представителите закон. По ирония на съдбата една от най-силните критики срещу демократите на изборите е, че се противопоставят на създаването на новото министерство, въпреки че именно техният натиск върху президента го принуждават да промени позицията си по въпроса.³⁶

3. Анализ на окончателно приетия закон за вътрешната сигурност

На пръв поглед, влезият в сила закон е твърде сходен с Президентския проект. В съответствие с идеите на президента основните функции на новото министерство са групирани в четири дирекции: Гранична и транспортна сигурност (където са съсредоточени преобладаващата част от служителите и ресурсите на министерството), Защита на информацията и инфраструктурата (включваща редица малки звена, прехвърлени от Министерството на търговията и ФБР), Наука и технологии (където се създава новата Агенция за специални изследователски проекти в сферата на нъгрешната сигурност, първоначално натоварена със задачата на управлява фонд от 500 млн. щ.д. за иновации и внедряване) и Бързо реагиране (изградена главно от структурите на бившата Федерална агенция за управление при извънредни ситуации).

Далеч не всички предвидени в Президентския проект звена са прехвърлени в новото министерство. Въпреки това създадената мега-структура включва много широк спектър от функции – от международни проучвания на детския труд до замърсявания на морето с петролни продукти и включва почти всички поискани от президента организационни трансформации. В същото време, законодателите успяват да включат в закона много подробно разписани текстове, уреждащи структурата и процедурите в новото министерство (над 200 конкретни уточнения, някои от които развити на 6-7 страници), докато Президентският проект включва едва около 50 такива регламентации, при това много пестеливи и третиращи единствено структурата на четирите основни

³⁵ Wolfensberger, D. R. (2002) Congress and Policymaking in an Age of Terrorism, in Congress Reconsidered (Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer eds., 8th ed. 2005)

³⁶ Clarke, op. cit., p.p. 249-251.

дирекции. Именно тази промяна отразява редица противоречия и усложнения, протичащи „под повърхността” на закона.

За разлика от Президентския проект, окончателно приетият закон третира експлицитно значението не само на пряко свързаните с тероризма функции, но и на тези, които нямат пряка връзка с вътрешната сигурност,³⁷ респективно, правомощията на министъра на вътрешната сигурност по отношение на тези функции на обхванатите от реорганизацията структури. Въпреки че посочените на първите три места функции на МВС адресират тероризма, законодателите изрично включват текста: „трябва да се гарантира, че функциите на придадените към министерството агенции и служби, които не са пряко свързани с вътрешната сигурност, няма да бъдат ограничени или пренебрегнати, освен на основата на изричен акт на Конгреса”.³⁸ Например, в случая с Бреговата охрана законодателите действително допускат известно, изрично посочено „свиване” на несвързани с вътрешната сигурност функции, но същевременно въвеждат постоянен мониторинг на съответните регулаторни и спасителни дейности чрез въвеждане на изискването за периодични доклади от страна на министъра и главния инспектор. Законът за вътрешната сигурност включва редица други гаранции по отношение на ред структури, прехвърлени в МВС, като например изрично посочва, че определени приходни функции на митниците ще останат под юрисдикцията на Министерството на финансите, за разлика от повечето, прехвърлени в МВС,³⁹ или че Агенцията за управление при извънредни ситуации ще продължи да действа по отношение на „всички източници на риск”, макар министърът на вътрешната сигурност да има правото гъвкаво да управлява текущата дейност на структурата.

Окончателно приетият вариант на закона не предвижда редица ключови правомощия на президента, предвидени в проекта на Белия дом. Въпреки пълния контрол на републиканците, президентът не получава правото да определя графика на прехвърлянето на различните структурни звена към МВС, да преразпределя фондове между отделните звена, нито да назначава заместник-министри без утвърждаване от Сената. Освен това, Законът за вътрешната сигурност предвижда цяла група изследователски институти и развойни центрове със задача да работят върху много широк кръг аспекти на вътрешната сигурност (например, един от институтите се занимава с разработване на нови технологии за сигурност в местата за лишаване от свобода). Очевидна е перспективата в бъдеще тези звена да привличат значително федерално финансиране, от което да се възползват определени региони и бизнеси.⁴⁰

Накрая, законът постига изрично формулиране на други цели, повечето от които първоначално се предвижда да бъдат третирани в отделни законодателни актове.

³⁷ Homeland Security Act § 101(b)(1)(E).

³⁸ Id. § 101(b)(1)(E).

³⁹ Тези текстове илюстрират законодателния компромис, изразен в търсенето на баланс между законовите правомощия и разширената дискреционна власт на политическите и административните ръководители. В конкретния случай Министерството на финансите губи изключителния контрол над свързаните с приходите регулативни функции на митниците. По силата на закона министърът на финансите има правото да делегира тези функции на министъра на вътрешната сигурност, или – когато няма такова делегиране – е длъжен да съгласува с него осъществяването на тези функции. Така, дори министърът на финансите да реши да не делегира някои от тези правомощия, законът позволява на министерството на финансите да провежда своята регулативна функция по отношение на миттата само след консултации с МВС. Освен това, министърът на вътрешната сигурност има значителна дискреционна власт да поставя конкретни задачи пред митниците, независимо от текстовете на чл. 413 и 417, които ограничават правото му пряко да редуцира или да прекъсва свързани с приходите функции.

⁴⁰ Високото ниво на междупартийно сътрудничество на законодателите за ограничаване на амбициите на Белия дом за засилване на президентските правомощия е добра илюстрация на потенциалната им готовност на да третират институционалните прерогативи като ключов приоритет независимо от различията между партиите.

Например, въпреки че Министерството на правосъдието губи на практика всичките си правомощия за прилагане на имиграционното законодателство (прехвърлени в МВС), то в замяна получава значителна част от компетентностите на принадлежащото към Министерството на финансите Бюро за спиртни напитки, тютюневи изделия и огнестрелни оръжия. Пилотите от гражданската авиация получават правото да носят оръжие. За авиокомпаниите се разширява полето на застрахователна и финансова закрила, а Министерството на транспорта получава правомощия да въвежда ограничена отговорност за производителите на „антитерористични“ технологии.

В своята цялост тези особености на окончателния вариант на Закона за вътрешната сигурност подчертават значението на четири аспекта на политическото влияние върху процеса на организационния дизайн. Първо, въпреки че законът предоставя на министъра на вътрешната сигурност всеобхватни правомощия за „ръководство, разпореждане и контрол“ върху новата структура, законодателите отказват да дадат на президента ключови (искани от него в проекта на Белия дом) правомощия да преразпределя средства, да назначава заместник-министри без одобрение на Сенат и да контролира момента и графика на прехвърлянето на предвидените звена към новата организация. Второ, законодателите проявяват предвидим интерес към създаването на нормативни основания за трансфери на федерални средства към конкретни региони или бизнеси. Трето, членовете на Конгреса използват бързото придвижване на Закона за вътрешната сигурност, за да прокарат специфични законодателни идеи, даващи им възможност да се представят пред обществото в желателен образ (като разрешението пилотите от гражданската авиация да носят оръжие) или да въведат политики, чиито цели са подкрепяни от различни групи по интереси (като разширяването на гаранциите за защита от отговорност при редица видове бизнес). Четвърто, въпреки че в края на краищата подкрепят закон, уреждащ трансфера на основни структури в нова администрация, законодателите отстояват възможността да контролират тези структури чрез включване на регламенти как те ще трансформират и реализират мисиите си. В частност, те показват, че са наясно с един основен проблем – новото министерство (в съответствие с наименованието си) ще има за базисен приоритет вътрешната сигурност, но това ще се отрази съществено върху реализацията на цяла мрежа от други легитимни функции на реорганизираните структури. За преодоляване на този проблем законодателите полагат известни усилия да подчертаят приемствеността и да потвърдят значимостта на множество несвързани с вътрешната сигурност отговорности на обхванатите от промяната агенции.

Не по-малко внимание заслужава още един факт – Законът за вътрешната сигурност не предвижда промени в структурата и начина на работа на Конгреса. В мотивите към законопроекта е записано, че „Конгресът осъзнава необходимостта всяка от камарите да преразгледа структурата на своите комисии в контекста на реорганизацията на отговорностите на изпълнителната власт, изразена в създаването на ново министерство“, но приетият закон не предвижда конкретна структурна промяна на парламентарните комисии. Така, въпреки че в края на ноември 2002 г. десетки хиляди държавни служители започват сложен преход към новите си позиции и отговорности в Министерството на вътрешната сигурност, структурата на комисиите, осъществяващи парламентарен контрол над този процес и над отделните елементи на новата структура остават практически непроменени.⁴¹

⁴¹ Вж. Kettl, *op. cit.*, p.p. 42-43 (където се обръща специално внимание на контрола от страна на парламентарните комисии); Както посочна един сенатор, „в настоящата структура повечето парламентарни комисии имат някакви правомощия по отношение на вътрешната сигурност, което прави системата предразположена към подмолни противоречия и инерция . . . Когато всеки отговаря, никой не носи реална отговорност.“)

В първоначалния президентски проект на закона се заявява, че в контрола по проблемите на вътрешната сигурност са ангажирани твърде много парламентарни комисии. Опитът на Белия дом да реструктурира парламентарния надзор обаче води до „бетониране“ на статуквото в двете камари. Въпреки че сенатските комисии за вътрешна сигурност и по правителствените въпроси постигат известно разширяване на правомощията за сметка на други комисии, повечето постоянни комисии (сред които правната, по въпросите на въоръжените сили и финансовата) запазват съществени прерогативи в сферата на парламентарния контрол върху вътрешната сигурност. В долната камара централизацията е дори още по-малка. До средата в 2004 г. не настъпват никакви сериозни промени в структурата на парламентарния контрол. Както пише Томас Съсман, „фактически юрисдикцията над вътрешната сигурност в двете камари остава разпръсната в десетки комисии и подкомисии. През периода януари- юни 2004 г. ръководни служители на МВС са свидетелствали при 126 изслушвания в парламентарни комисии, без да се броят брифингите и други изслушвания. Министър Ридж посочва, че е бил призован да се яви пред 80 различни комисии и подкомисии на Капитолия.”⁴²

Въпреки потенциалните проблеми, свързани с фрагментаризацията на парламентарния контрол, политическият ентузиазъм е на висок градус, когато новото министерство официално започва работа в средата на 2003 г. По това време нито Белия дом, нито пряко ангажираните с организационния дизайн на МВС се изразяват някакви опасения относно функционирането на мащабната нова структура. Но последващото развитие на събитията доказва, че нормативната и организационната основа на новото МВС съвсем не е толкова солидна, колкото изглежда.

4. Политико-административните отношения и тяхното отражение върху процеса на въвеждане в действие на новите структури

Разбирането на конкретни случаи на организационен дизайн и редизайн предполага изясняване на целите на различните заинтересовани страни в процеса на преговори и постигане на окончателно съгласие за създаването на новата структура. През последните три десетилетия тази проблемна област привлича все по-силно внимание, особено в контекста за ефективността и нивото на изпълнението на административните структури.⁴³ Очертава се нова парадигма, обясняваща динамиката на административните структури. За разлика от традиционните обяснителни модели, които изхождат от „вътрешни“ предпоставки (обясняват административното поведение и незадоволителното изпълнение с целите и рутинните практики на самата администрация),⁴⁴ новата перспектива отдава по-голяма тежест на „външните“ фактори и най-вече – на политическата среда, в която функционира администрацията.⁴⁵

⁴² Susman, T. M. (2004) Congressional Oversight of Homeland Security, *Administrative and Regulatory News*, Fall 2004, p. 3.

⁴³ Вж. напр. Ferejohn J. & Ch. Shipan, *Congressional Influence on Administrative Agencies: A Case Study of Telecommunications Policy*, in *Congress Reconsidered* (Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer eds., 4th ed. 1989); McCubbins M., R. Noll & B. Weingast (1989) *Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*, *Law Review*. 431; Huber J. & Ch. Shipan (2002) *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*; Weingast, op. cit., p.p. 312-313.

⁴⁴ Вж. напр. обзора на Kaufman, H. (1973) *The Direction of Organizational Evolution*, *Public Administration Review* 300.

⁴⁵ Този „екстерналистки“ подход не отрича ползата от отчитане на редица „вътрешни“ фактори. Вж. напр. Vaughan, D. (1996) *The Challenger Launch Decision*, където авторката изяснява как „организационните недостатъци генерират импулси, филтриращи сигналите за потенциална опасност и създават предпоставки за човешки грешки с тежки последици“ (р. 234). Типичен пример за отражение на политическото решение върху функционирането на административните структури е когато политиките съзнателно поставят дадено

Процесът на организационен дизайн, в частност – в сектора за сигурност, илюстриран със създаването на МВС на САЩ, е особено чувствителен към ефектите на тази външна, политическа динамика и взаимодействието между политика и администрация. От съществено значение е да се включат и ключови елементи на ситуационния контекст, като отражението на сериозни кризи и неяснотата относно ефективността на предписанията относно реорганизацията. Това обогатяване на анализа е полезно и от гледна точка на първия, най-сложен етап на функциониране на новите структури и постепенна еволюция на новосъздадената администрация. Има и едно допълнително предимство – този подход дава възможност и за прокарване на определени паралели с аналогични процеси в други времеви моменти и в други държавно-административни системи.

Независимо от полезността на политико-административните отношения като обяснителен фактор на организационния дизайн, редица концепции обръщат внимание на още два теоретични аспекта: ролята на кризите и ролята на несигурността (неопределеността).

Ролята на кризите. Политическата криза има четири взаимосвързани ефекта върху процеса на организационния дизайн в администрацията. Първо, кризата предизвиква рязко засилване на вниманието, което широката публика отделя на дадената проблемна област. Въпреки че мнозинството от хората няма компетентност да схванат всички тънкости на дадената политика, нарасналото внимание оказва натиск върху публичното управление да предприеме действия спрямо проблема, породил кризата.⁴⁶ Второ, като следствие от нарасналото публично внимание, организирани групи по интереси по правило се изправят пред трудности и ограничения с оглед налагането на изгодни за тях решения. Дори в периода, предхождащ кризата, тези групи да са диктували изцяло събитията (отчасти в резултат на липсата на внимание и контрол от страна на обществото), кризата поставя отговорните публични фигури в ситуация, която ги поощрява да се противопоставят на организирани частни интереси. В някои случаи това дава възможност да се наложат нови групи по интереси – типичен пример е напливът на кандидати за възстановителни работи след голямо природно бедствие.⁴⁷ Трето, кризата обикновено придава силно подчертан момент на неотложност, което принуждава политиците и администраторите да действат бързо; всяко забавяне или впечатление за мудност ги прави силно уязвими от политическа, управленска и електорална гледна точка, тъй като не са предприели навременни действия по важен за обществото въпрос. Четвърто, тези ефекти на кризата са особено ясно изразени по отношение на националните лидери, какъвто е случаят с президента на САЩ.⁴⁸

Взети в своята цялост, тези ефекти имат редица последици по отношение на реагирането при кризи. Преди всичко, свободата на действие е силно ограничена. Поради засиленото внимание от страна на обществото, което изисква навременно действие и същевременно не може да вникне във всички детайли на управленските механизми,

организационно звено в определена по-голяма структура, чиято мисия модифицира приоритетите на звеното по политически желателен начин.

⁴⁶ Вж. Krosnick, J. A. (1990) Government Policy and Citizen Passion: A Study of Issue Publics in Contemporary America, *Political Behavior* 59; Peffley M. & J. Hurwitz (1992) International Events and Foreign Policy Beliefs: Public Response to Changing Soviet-U.S. Relations, *American Journal of Political Science* 431.

⁴⁷ Тази промяна в политическата среда не означава непременно, че настъпва радикална промяна в собствените приоритети на политиците, а само че върху тях започват да действат нови стимули. Техните приоритети до голяма степен са стабилни (напр., да бъдат преизбрани, да постигнат важни политически цели, да напреднат в политическата или професионалната кариера), но една съществена промяна в очакванията на обществото може да се отрази върху степента, в която политиците могат да постигат собствените си приоритети без експлицитно да удовлетворяват публичните изисквания.

⁴⁸ Вж. Lewis, op. cit., p.p. 70-87; Zegart, op. cit., p.p. 15-16.

политиците са изправени през изкушението да направят бързо каквото и да е, само и само да не оставят впечатление за нерешителност и мудност. Това често води до сериозни дефекти на предлаганите организационни решения.⁴⁹

Типичен пример е поведението в условията на т.нар. „талидомидна” криза. Талидомидът е лекарство, предписвано на бременни жени през 50-те и началото на 60-те години на ХХ в. за неутрализиране на синдрома на сутрешното гадене, но се оказва, че има катастрофални последици за развитието на плода (много от т.нар. талидомидни бебета се раждат без ръце или крака).⁵⁰

Преди настъпването на тази криза сенаторът-демократ Естес Кефаувер отправя критики към регулирането на производството и изпитването на лекарства, осъществявано от Агенцията за контрол на храните и лекарствата, която носи пряка отговорност за лицензирането и контрола на новите препарати. В продължение на няколко години той иницира изслушвания и предлага законови промени, които биха задължили производителите на лекарства да предоставят по-сериозни доказателства, че предлаганите от тях нови продукти носят наистина постигат декларираните ефекти. Разбира се, проблемът за ефективността на една лекарство не съвпада с проблема за безопасността при неговата употреба, тъй като вторият предполага да се изяснят страничните ефекти.⁵¹ След избухването на талидомидната криза Сенатът бързо приема предложените от Кефаувер поправки, въпреки че кризата е свързана с проблема за безопасността, а не за ефективността на лекарствата, които всъщност третират инициативите на сенатора.

Този епизод илюстрира две отделни недоразумения. Първо, през 1962 г. проект за допълнение на закона за лекарствата предвижда по-ясно дефиниране на целите на политиката, но не е приет, тъй като би създал по-висока бариера пред въвеждането на нови лекарства в САЩ в сравнение с процедурата в Европа, Канада и Япония. Второ, в действителност талидомидът въобще не е лицензиран в САЩ (дори и по действащата процедура), а страничните ефекти се установяват при разпространението на препарата в Европа и Канада.

Това е една илюстрация как кризата тласка политиците към действие, което често се оказва прибързано. Мнозина управленци са твърдо убедени, че в подобна ситуация е по-добре да приеме някаква (всъщност – каквато и да е) политика, отколкото да се допусне забавяне, което би могло да допринесе за подготовката на по-добро решение.⁵²

Друга важна последица от кризата засяга групите по интереси. За разлика от нормалните ситуации, кризата стимулира политиците да се противопоставят на доминиращите групови интереси, тъй като предлага нови стимули на поведението. Това разширява и възможностите за преговори и постигане на договорености между политиците.

В същото време, въпреки възникването на „прозорец на възможностите” за потенциално благоприятна за обществото промяна в политиките, би било погрешно да се смята, че тази промяна непременно ще се случи по време на кризата. След като групите по интереси имат по-нисък потенциал да блокират дадена промяна в политиките или законодателството, на авансцената излизат политиците и техните интереси. Ако вземем за пример протичането на тези процеси в САЩ, виждаме, че президентите обикновено са се опитвали да предадат контрола над определени структури в ръцете на назначавани от тях

⁴⁹ Коен и Нол дават пример как натискът да се действа бързо тласка редица агенции да „претупват” фазата на експериментиране на различни технологични новости, което поставя под съмнение ефекта от използването на новите технологии в управлението или контрола над въвеждането им в публична употреба.

⁵⁰ Вж. Rascoff S. J. & R. Revesz (2002) The Biases of Risk Tradeoff Analysis: Towards Parity in Environmental and Health-and-Safety Regulation, University of Chicago Law Review 1763.

⁵¹ Вж. Carpenter, D. (2006) The Gatekeeper: Organizational Reputation and Pharmaceutical Regulation at the FDA.

⁵² Вж. McGuire, Th. et al. (1975) “An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendments”: A Comment, 83 Journal of Political Economy

служители, а законодателите се стараят да разширят контрола на своите комисии или подкомисии върху сферата, където се развива кризата. Често тези усилия водят до създаване на нови административни структури, но поради бързането организационният дизайн страда от слабости – новите организации не са достатъчно добре осигурени с правомощия да реализират очакваните от тях политики.

Опитът показва, че политиките успяват да създадат по-ефективни нови структури след като кризата отmine, но при положение, че е заявените цели имат достатъчно широка публична подкрепа, ако са налице достатъчно убедителни доказателства за пряката връзка между извършването на реорганизацията и постигането на целите на политиките и ако действията на новите администрации предоставят достатъчно видими за обществото доказателства, че се напредва към желаните резултати. Ако тези условия са налице, получава се комбинация от два благоприятни фактора. От една страна, кризата освобождава политиките от „хватката“ на групите по интереси, която често е причина за недостатъците на новосъздадените структури. От друга страна, обществената подкрепа е допълнителен импулс за действие, при това съчетаващо публичния интерес и специфичните цели на политиките.

Ролята на несигурността. При усилията си да реализират определен политически дневен ред, политиките са в състояние да предвидят част от последиците на структурните промени, например, свързаните с правомощията в основните сфери на регулация. Принуждавайки администрациите да вършат повече работа при същите или дори намалени ресурси, реорганизациите могат да изпълнят ролята на неявен инструмент за преподреждане на приоритетите в политиките. Като цяло, обаче, оценката на взаимовръзката между структурните промени в публичното управление и качеството на изпълнението трудно може да се приеме за „точна наука“. Този процес предполага висока степен на неопределеност, главно по отношение на ползите, които се предполага, че ще донесе реорганизацията. Освен това, сравнителният анализ на множеството ползи и разходи обикновено показва, че някои от тях се отличават с по-висока степен на неопределеност от останалите.

Да вземем един типичен пример – реорганизация, която има за цел подобряване на координацията между структури с взаимосвързани функции. Поставянето на тези звена под единно ръководство, т.е. засилената централизация, като че ли обещава постигане на желаната цел – по-добра координация. Премахването на дублирането на функции, по-добрата обмяна на информация и оперативното съгласуване на широк кръг от дейности дават изгледи за по-висока ефективност и ефикасност.

Но в същото време съществените реорганизации се характеризират с широк спектър потенциални негативни ефекти. Първо, чрез създаването на значително по-голяма и по-сложна структура и в условията на засилената централизация, става все по-трудно за ръководителите на организацията да я контролират, да познават и разбират поведението на отделните ѝ елементи и да подобряват координацията. Дори ако новата структура – какъвто е случаят с МВС – е ясно фокусирана върху по-тясно определение на вътрешната сигурност, обхващането на нови дейности (като прилагането на имиграционните политики) изправя ръководството през необходимостта да вникват в много по-сложни обстоятелства.⁵³ Второ, централизацията обикновено ограничава състезанието между отделните звена и поражда риск от бюрократизация и опасно висока степен на контрол

⁵³ Въпреки че основната мисия на МВС широко се възприема от американското общество като противодействие на тероризма, министерството обработва огромен брой конвенционални имигрантски случаи. Само 7 от общо 37 765 разследвания на емигрантски случаи от МВС през финансовата 2004 г. са определени като свързани с международен тероризъм - дори при твърде общите критерии на Министерството на правосъдието. В предходната финансова година (2003) само един (!) от 20 771 разследвани случая попада в тази категория.

над значителен спектър процеси в публичното управление. Множество области на публичното управление предполагат някаква степен – ако не на конкуренция, то поне на състезателно начало. Премахването или силното намаляване на състезателното начало обикновено води до спад в нивото на изпълнението. Трето, структурните промени поражда висока степен на несигурност за отделните държавни служители, тъй като променят траекториите за кариерно развитие и моделите на организационно поведение. Служителите, които губят власт, правомощия и перспективи за повишаване най-често не подкрепят реално целите на реорганизацията. Съперничеството между самостоятелните доскоро административни звена, вече обединени в една структура, също е контрапродуктивно, тъй като всяка група се опитва да получи предимства пред останалите. На четвърто място, както посочват някои автори, вероятното увеличаване на йерархичните нива забавят реакцията на администрацията към промените в действителността и към политическите задачи, поставяни от ръководството. Това се използва и от редица политически ръководители в изпълнителната власт, които искат да ограничат парламентарния контрол върху техните организации.⁵⁴ Пето, в един чисто прагматичен план, реорганизацията и централизацията неизбежно предизвикват влошаване на изпълнението поне в краткосрочен хоризонт.

Повечето от тези обстоятелства не са очевидни за масовата общественост, особено в разгара на дадена криза. Но трябва да се има предвид, че централизацията като инструмент на организационния дизайн поражда два обособени ефекта, затрудняващи постигането на предписаните ползи от реорганизацията. В негативен план, централизацията поражда две категории проблеми. Първо, централизацията – включваща обединяване на дейностите на различни структури - предполага висока цена на трансакцията. Второ, по-високата степен на централизация поражда поредица други разходи: новата структура е по-трудна за управление, нарасналият обем на дейностите допълнително затруднява координацията, възниква риск от монополизиране на определени дейности, новите йерархии редуцират стимулите за тези служители, които са понижени. И двете категории проблеми нарастват пропорционално на мащаба на централизацията и реорганизацията.

В позитивен план, реорганизацията дава изгледи за по-добра координация на усилията, като създава потенциална възможност усилията на преди самостоятелните агенции да предизвикат синергичен ефект, т.е. цялото да е с по-висока стойност, отколкото сумата от отделните му части. Поради характера на разходите в големите организации, обаче, неопределеността, свързана с потенциалните ползи от реорганизацията, нараства пропорционално на мащаба на промяната. В допълнение, сложността на структурните промени в администрацията нараства още повече, тъй като констелацията от релевантни към промяната интереси рядко постига съгласие относно поставените пред реорганизацията цели. Самият ход на организационния дизайн може да се преплете по непредвидими начин с процеса на политиките и да породи противоречащи на очевидните очаквания ефекти.

В конкретния анализиран случай, въпреки че ключовите актьори се стараят да оценят дългосрочния баланс на ползите и разходите от създаването на МВС, те се изправят пред съществена неопределеност, независимо от обстоятелството, че вероятността на отделните ползи и разходи не е идеално симетрична. Наличните данни и доказателства сочат, че една толкова сложна и широкообхватна реорганизация като създаването на МВС с висока степен на вероятност ще предизвика значителни разходи, докато ползите са доста по-несигурни и при това е твърде вероятно да са по-малки от разходите.

⁵⁴ Вж. Carpenter, D. (1996) Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation, American Journal of Political Science 283.

Заключение: лошият организационет дизайн може да провали и най-добрата политика

В своето съчетание, изложените по-горе преценки водят до извода, че политическите намеси в процеса на организационния дизайн често носят сериозен риск да не доведат до постигане на официално декларираните си цели. В този смисъл партийно-политическото съперничество по правило деформира целите на организационния дизайн. Освен това, предлаганите законови и организационни решения рядко адресират директно основните проблеми на политиките. На практика дори те понякога се лансират именно за да не успеят тези политики. Много интересен пример в това отношение дава анализът на Мо, посветен на дизайна на Администрацията за социална сигурност и здравеопазване в началото на 70-те години на XX в.:

Въпреки че учредяването на тази структура създаваше впечатление за систематичен подход към проблема, на практика това се оказа един административен кошмар, предназначен да обслужи определени бизнес интереси. Властта бе поделена между независим борд, министъра на труда, щатските власти, Министерството на здравеопазването, образованието и социалното дело, и съдилищата. Това неизбежно предизвика объркване, липса на координация и множество вето-точки. Никой нямаше достатъчно правомощия, а министърът на труда умишлено бе поставен в слаба позиция.⁵⁵

Проблемите, очертали се при създаването на Администрацията за социална сигурност и здравеопазване са възниквали многократно в различни структури на публичното управление. Широко разпространено явление е отслабването и дори прекъсването на връзката между целите на законодателството и фактическите резултати от неговото прилагане. На практика, общовалидното правило за необходимостта от законодателни компромиси води до вътрешна противоречивост на почти всички закони: един раздел на закона формулира дадена цел на институцията, докато следващият раздел ограничава способността ѝ да постигне тази цел. Тези тенденции се задълбочават от несъответствието между структурата на парламентарните комисии и организацията на администрацията. Накратко казва, колкото по-разпръснат е парламентарният надзор, толкова по-некоординирано ще бъде реализирането на политиките от изпълнителната власт.

Трябва да се има предвид, че не само организационният дизайн е насочван от политически съображения, но и самото реализиране на подготвените проекти може да служи за постигане на специфични политически цели – като например, преформулиране на мисиите на отделните структури или преразпределяне на власт между определени нива и позиции. Логично е да се допусне, че въвеждането в действие на проектираните нови организационни структури силно се влияе от конфигурацията на тези фактори.

⁵⁵ Вж. Мое, *op. cit.*, p. 299.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Brinkley, D. (2006) *The Great Deluge: Hurricane Katrina, New Orleans, and the Mississippi Gulf Coast*, Harper
- Carpenter, D. (2006) *The Gatekeeper: Organizational Reputation and Pharmaceutical Regulation at the FDA*.
- Carpenter, D. (1996) Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation, *American Journal of Political Science*, Vol. 90, No. 2, pp. 283-302
- Clarke, R. (2004) *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*, Free Press
- Ferejohn J. & Ch. Shipan, *Congressional Influence on Administrative Agencies: A Case Study of Telecommunications Policy*, in *Congress Reconsidered* (Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer eds., 4th ed. 1989)
- Flynn, S. (2005) *America The Vulnerable: How Our Government Is Failing to Protect Us from Terrorism*, Harper
- Homeland Security Act
- House Speaker Forms Terrorism Panel, *Aerospace Daily And Defense* 254 (2001)
- Huber J. & Ch. Shipan (2002) *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. NY, Cambridge University Press
- Kaufman, H. (1973) The Direction of Organizational Evolution, *Public Administration Review*, 33 (4), 300-307
- Kettl, D. (2004) *System Under Stress: Homeland Security And American Politics*, CQ Press
- Kettl, D. (2004) Overview, in *The Department of Homeland Security's First Year: A Report Card*, Donald F. Kettl ed.).
- Kreps, D. M. (1990) Corporate Culture and Economic Theory, in *Perspectives On Positive Political Economy*, p.p. 109-110 (James E. Alt & Kenneth A. Shepsle eds., 1990)
- Krosnick, J. A. (1990) Government Policy and Citizen Passion: A Study of Issue Publics in Contemporary America, *Political Behavior* Vol. 12, No. 1
- Kuklinski J. & P. Quirk (2000) *Reconsidering the Rational Public: Cognition, Heuristics, and Mass Opinion*, in *Elements of Reason* (Arthur Lupia et al. eds.), NY, Cambridge University Press
- Lehrer, E. (2004) The Homeland Security Bureaucracy, *Public Interest* 156, p.p. 71-85
- Lewis D. (2003), *Presidents And The Politics of Agency Design: Political Insulation In The US Government Bureaucracy, 1946-1997*
- Mashaw, J. (2005) Norms, Practices, and the Paradox of Deference: A Preliminary Inquiry into Agency Statutory Interpretation, *Administrative Law Review* 57
- McCubbins M., R. Noll & B. Weingast (1989) Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies, *Virginia Law Review*, Vol. 75, No. 2, pp. 431-482
- McGuire, Th. et al. (1975) "An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendments": A Comment, *Journal of Political Economy*, 83(3)

- National Commission On Terrorist Attacks Upon The U.S. (2004) The 9/11 Commission Report
Office of The Federal Register (2000) U.S. Government Manual: 2000-2001
- Peffley M. & J. Hurwitz (2001) International Events and Foreign Policy Beliefs: Public Response to Changing Soviet-U.S. Relations, *American Politics Research*, Vol 29, No. 4
- Perrow, C. (1986) *Complex Organizations*; Moe, T. (1989) *The Politics of Bureaucratic Structure*, in *Can The Government Govern?* (John E. Chubb & Paul E. Peterson eds.).
- Polenberg R. (1966) *Reorganizing Roosevelt's Government: The Controversy Over Executive Reorganization 1936-1939*
- Rascoff S. J. & R. Revesz (2002) *The Biases of Risk Tradeoff Analysis: Towards Parity in Environmental and Health-and-Safety Regulation*, *University of Chicago Law Review* 69 (4), 1763-1836.
- Romer T. & B. Weingast (1991) *Political Foundations of the Thrift Debacle*, in *Politics And Economics In The Eighties*, p.p. 192-201 (Alberto Alesina & Geoffrey Carliner eds.).
- Susman, T. (2004) *Congressional Oversight of Homeland Security*, *Administrative and Regulatory News*, Fall 2004
- Szanton P. (1981), *Federal Reorganization: What Have We Learned?*
- Tetlock, P. (2005) *Expert Political Judgement: How Good Is It? How Can We Know?* Princeton University Press
- U.S. Commission On National Security In The 21st Century (2000) *Seeking A National Strategy: A Concept For Preserving Security And Promoting Freedom*
- Vaughan, D. (1996) *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, And Deviance At NASA*, The University of Chicago Press
- Wamsley G. L. & A. D. Schroeder (1996) *Escalating in a Quagmire: The Changing Dynamics of the Emergency Management Policy Subsystem*, *Public Administration Review* 56 (3), pp. 235-244
- Weingast, B. (2005) *Caught in the Middle: The President, Congress, and the Political-Bureaucratic System*, in *The Executive Branch* (Joel D. Aberbach & Mark A. Peterson eds)
- Wilson J. Q. (1989) *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*
- Wise Ch. & R. Nader (2002) *Organizing the Federal System for Homeland Security: Problems, Issues, and Dilemmas*, *Public Administration Review* 62 (Special Issue), pp. 44-57
- Wolfensberger, D. R. (2002) *Congress and Policymaking in an Age of Terrorism*, in *Congress Reconsidered* (Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer eds., 8th ed. 2005)
- Zegart, A. (2005) *September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies*, *International Security*, Spring 2005
- Zegart, A. (1999) *Flawed By Design: The Evolution of The CIA, JCS, AND NSC*

СЪСТАВ И ПРЕДСТАВЯНЕ НА СТРУКТУРА НА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ В ГЪРЦИЯ

Йоанис Георгиос Яковидис¹

Резюме

Целта на тази статия, е опит да разберем системата на публичната администрация в Гърция, да видим структурата ѝ, йерархията ѝ, и начинът по който тя работи.

През последните години, на световно ниво, се забелязаха големи и значителни промени в области като икономика или технологии, предприемачество, международен пазар, пазар на труда, политическа и гражданска култура, както и промени в обществото като цяло. Разбира се, администрацията не можеше да стои настрана от тези промени, особено публичната администрация и да се повлияе значително структурата ѝ от настъпилите промени.

Гърция се опитва да се модернизира и да прави промени с целта да има по- ефективна администрацията. Тази статия представя изображението на новата структура на администрация и основната структура в Гърция.

COMPOSITION AND PERFORMANCE OF STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN GREECE

Ioannis Iakovidis

Abstract

The aim of this work is an attempt to better understand and analyze the system of public administration in Greece, to see its structure and the way it works.

In recent years worldwide there have been major and significant changes in areas such as economics or technology, entrepreneurship, international market, the labour market, culture and political culture, but also changes in society in general. Of course the Administration and especially the Public Administration could not stay out of these changes or significantly get influenced by the structure of the changes that were made.

Greece is trying to modernize and to make changes with the aim to become a more effective the administration in Greece. This article presents an image of the new structure of administration and the basic structure in Greece.

¹ Авторът е гръцки гражданин, завършил е магистратура към Катедра Публична администрация, СУ, а към момента на публикуването на статията е кандидат за свободна докторантура към Катедрата. Статията е извадка от магистърската теза на дипломанта и е публикувана без редакторска намеса.



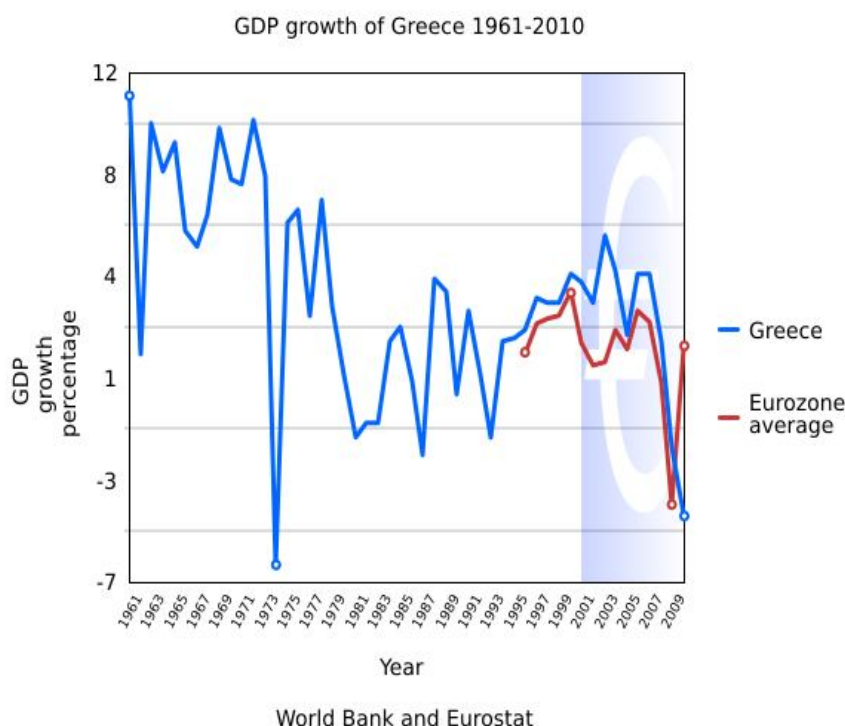
Фигура 1. Политическа карта на Гърция.

3.1. Данни за гръцката държава

Население	11.171.700 жители
Площ	131.957 кв.м.
Столица	Атина
Официален език	Гръцки
Парична единица	Евро
Брутен национален продукт по текущи цени	213.985.млн. евро (2006)
Брутен национален продукт на глава от населението на покупателно ниво (средна стойност за ЕС 27 държави-членки = 100)	96.5 (2005)
Темп на нарастване на brutния национален продукт	4.3% (2006)
Инфлация	3.0% (2007)
ПРочент безработица	8.9% (2006)
Държавен дълг като процент от brutния национален продукт	95.3% (2006)
Държавен баланс	-2.5% (2006)

Таблица 1. Данни за гръцката държава

В таблица са показани данни, за 2006 г. и 2007 г., (таблица 1). Но ние трябва да отбележим, че те са се променили драстично през последните години и особено през годините 2008, 2009, 2010 и 2011 г., както се вижда от таблицата на растежа на БНП 1961-2010 г. в Гърция (фигура 2).



Фигура 2. Схема за ръст на БНП в Гърция.²

Според данни на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие в една и съща категория данни за гръцката държава, виждаме, на фигурата, курса на индекса на БНП, виждаме от данните за доклади, друг важен фактор, който е икономическият растеж, който намалява и се движи около ниво -4,5%, както и държавният дефицит и държавният дълг, които се представят със стойности -10,4% за публичния дефицит и 147,3 за държавния дълг³.

² http://data.worldbank.org/greek?cid=GPDeI_WDI

³ Country statistical profiles: Key tables from OECD- - ISSN 2075-2288 - © OECD 2011. Country statistical profile: Greece 2011-2012.

Country statistical profiles: Key tables from OECD - - ISSN 2075-2288 - © OECD 2011

Country statistical profile: Greece 2011-2012

	Unit	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Production and income									
Gross domestic product (GDP)	Bln USD curr. PPPs	250.3	266.5	272.8	302.1	316.2	338.0	330.6	318.7
GDP per capita	USD current PPPs	22	24	24	27	28	30	29	28
		702	088	572	095	250	077	303	189
Gross national income (GNI) per capita	USD current PPPs	22	23	24	26	27	29	28	27
		567	917	184	513	408	097	501	415
Household disposable income	Annual growth %	4.7	3.1	1.9	5.4	9.2	-1.8	2.7	..
Economic growth									
Real GDP growth	Annual growth %	5.9	4.4	2.3	5.2	4.3	1.0	-2.0	-4.5
Net saving rate in household disposable income	%	-6.2	-6.9	-9.7	-9.5	-3.0	-8.3	-3.2	..
Gross fixed capital formation	% of GDP	11.8	0.4	-6.3	10.6	5.5	-7.5	-11.2	-16.5
Economic structure									
Real value added: agriculture, forestry, fishing	Annual growth %	-8.8	10.7	-0.2	-11.1	-7.8	10.1	9.3	12.3
Real value added: industry	Annual growth %	3.9	0.0	9.7	-5.3	1.1	0.8	0.4	-11.6
Real value added: services	Annual growth %	3.5	3.0	3.0	4.7	2.2	5.7	1.1	-5.0
Government deficits and debt									
Government deficit	% of GDP	-5.7	-7.4	-5.3	-6.0	-6.7	-9.8	-15.6	-10.4
General government debt	% of GDP	112.3	114.8	121.2	115.6	112.9	116.1	131.6	147.3
General government revenues	% of GDP	39.0	38.1	38.6	39.2	40.0	39.9	37.3	39.1
General government expenditures	% of GDP	44.7	45.5	44.0	45.2	46.6	49.7	52.9	49.5
Expenditure									

Таблица 2. Икономически растеж, държавен дълг и държавен дефицит⁴.

Елементи на годината 2010:

- a. Economic growth, real GDP growth – 2010- (-4,5)
- б. Government deficits and debt, Government deficit (-10,4)
- в. Government deficits and debt, Government debt (147,3)

3.1.1. Исторически данни за гръцката държавна администрация:

Исторически данни за гръцката държавна администрация:

Исторически трябва да признаем, периодите, които създават нивото на управлението като цяло и по-специално на държавната администрация в Гърция. Така разграничаваме, предреволюционен период, революционен период, А'Народно събрание в Епидавър – 1821 г. с временната конституция, Б'Народно събрание в Аструс – 1823 г. със «закон на Епидавър», В'Народно събрание на гърците - 1827 г., Новата гръцка държава в периода на управителя Каподистриа, Конституцията на губернатора – 1832 г., Конституционният период на монархията от 1843-1862 г., Първо «в Атина» Народно събрание на гърците и Конституцията от 1844 г., Периодът на коронованата република, Конституцията от 17 ноември 1864 г., Конституцията от 1911 г., Най-новите конституционни уредби от 1911-1925 г., Конституцията от 1925/1927 г., Конституцията от 1952 г., Конституционният текст на 1968/1973, Конституцията от 1975/86/2001⁵.

Днешната гръцка държава в цифри:

- 15 министерства

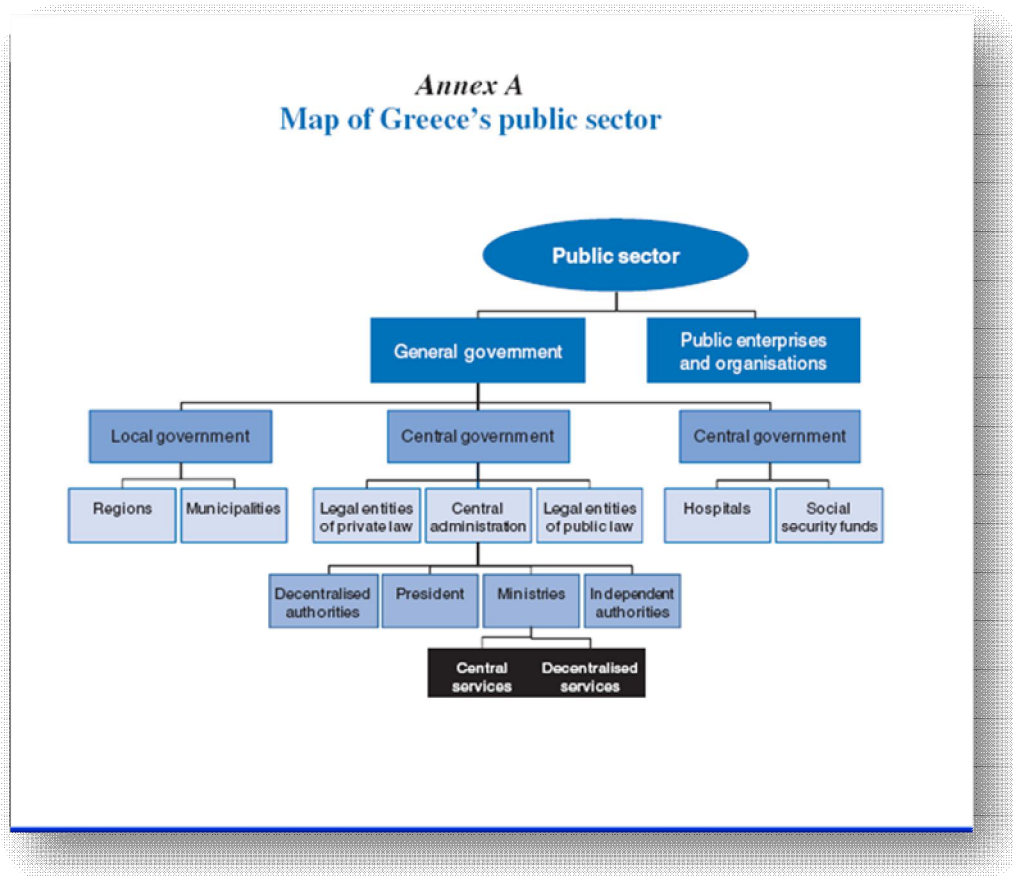
⁴ http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-greece_20752288-table-grc

⁵ Βενετσανοπούλου Μαρία 2002, Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2002

- 75 общи и специални секретариати
- 4.000 отдела (50% от тях имат 0-3 служители)
- 20.000 компетентни служби
- 23.000 юридически лица
- 700.000 (около) държавни служители, които работят

(Доклад на ОИСП относно администрацията и държавата в Гърция, 2011 г.)

3.1. Структура на публичната администрация в Гърция



Фигура 3. Карта на публичния сектор в Гърция.⁶

Публичната администрация в Гърция е разделена на три основни области:

- а. централна администрация
- б. областната администрация и
- в. местно самоуправление от първа и втора степен⁷.

А. Централната администрация

Централната администрация има координираща и интервенционистка роля, в почти всички сектори, главно, чрез министерства и регионални структури и децентрализирани агенции. Стратегическата роля на органите на това ниво на управление е важна за функционирането на целия механизъм. Структурата е с главни дирекции, дирекции, отдели и офиси, както и редица отделни служби или офиси, които винаги са под командването и контрола на централна институция, която обикновено е компетентно министерство. Тези оперативни единици са структурирани по такъв начин, така че да

⁶ Доклад: ОИСП Public Governance Reviews-2011-Greece: Review of the Central Administration

⁷ Структура на държавната администрация в Гърция - Министерство на вътрешните работи, Генерален секретариат на публичната администрация и електронно управление курсова работа № 411/2008

бъдат контролирани, паралелно с това и с интрузивни действия в цялата гама от решения и действия, установявайки обаче така системата като твърде централизирана и насочена, създавайки така административни тежести и в много случаи дефицит от надзор, правилно управление, с единствената полза, а може би и целта на тази структура е пълен контрол на процеса и функциониране на държавата.

б. Областна администрация

Областната администрация може да се каже, че представлява второ ниво на централната администрация. Съгласно закон 3852 от 7 юни 2010 г. от издаването му първото и второто ниво на администрацията се състоят от общини и региони, с регистрации по чл. 102 от Конституцията и закон 1850/1989, Държавен вестник 144 А'. Така местното самоуправление или областната администрация, от б' (втора) степен вместо и дотогава префектури представляват области упражнявайки ефективни отговорности в държавните дела, в съответствие с чл. 101 от Конституцията. Всяка област се разделя в областни департаменти или подобласти. Областните администрации имат мисия и носят отговорности по въпроси, свързани с изпълнение на програми, прилагане на политически решения, принципи на социално сближаване, имайки предвид и вземайки под внимание европейските политики и директиви, Закон 3852 от 7 юни 2010 г. - първото издание лист № 87⁸

в. Местно самоуправление

Местното самоуправление от а' (първа) степен се състои главно от общини и техните институции. Съгласно закон 3852 първа степен самоуправление са общините по проект «Калликратис». Новите общини са лица от публичното право, и са самоуправляващи и се подчиняват на Кодекса за общини и общности, закон 3463 на 30 юни 2006 г. - КОД на общини- (Държавен вестник 114 А')⁹

И така администрацията в Гърция е централна и областна.

Категорията на органите на централната администрация, обхваща правителството и министерствата¹⁰

Правителството и държавните институции ползват за централен администратор министър-председателя за координирането им и работата им. Категорията включва институции, които имат отговорности в контекста на определен регион. Като цяло, организацията за централно управление, съгласно действащата конституция «администрация на държавата се организира с децентрализирана система» (чл. 101, пар. 1), регионалните държавни органи имат решаваща власт над делата на своя регион и централните институции имат обща насока, координация и контрол на регионалните институции (чл. 101, чл. 3). От всичко това произтича, че системите, че организацията на услугите на публичната администрация в Гърция са: централизирана, децентрализирана «система за пряка работа на управлението държавната служба и система за самоуправление»¹¹ (Βενετσανοπούλου Μαρία 2002, Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2002), σελ. 262

⁸http://www.apdhp.gov.gr/portal2/images/stories/nomothesia/kallikratis_3852_fek_85.pdf

⁹ http://www.apdhp-m.gov.gr/portal2/images/stories/nomothesia/kallikratis_3852_fek_85.pdf

¹⁰ Φαναριώτης, Π., Εισαγωγή στο σύγχρονο management (τόμοι 1 & 2)
Εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα, 1999

¹¹ Βενετσανοπούλου Μαρία 2002, Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 262

След първата промяна при формиране на местното самоуправление от първа степен със закон 25396/1997 и проект И.Каподистриас, бе приложена програмата Калликратис и закон 3852 / 07.06.2010, стр. 87, първо издание, и областта се разделя на 13 региона и монашеска държава на Света Гора в Атон (фигура 4). Това разделение е както следва:



Фигура 4. Разделяне на Гърция в 13 административни области

1. Източна Македония и Тракия със седалище в Комотини
2. Централна Македония със седалище в Солун
3. Западна Македония, със седалище в Козани
4. Ипиру със седалище в Йоаннина
5. Тесалиас със седалище в Лариса
6. Йонийски острови със седалище в Керкира
7. Западна Гърция със седалище в Патра
8. Централна Гърция, със седалище в Ламия
9. Атика със седалище в Атина
10. Пелопонес със седалище в Триполи
11. Северно Егейско море със седалище в Митилини
12. Южна Егейско море със седалище в Ермуполи
13. Крит със седалище в Ираклио

Освен това, Света Гора в Атон, е определена като автономна монашеска държава в Гърция.

Областите са самоуправляващи по местоположение юридически лица на публичното право и са местни самоуправления от втора степен. Новата структура на администрацията в Гърция и въвеждането на 13-те области е един опит за подобряване на административната структура на държавата и за улесняване на средствата на администрацията и обслужването на гражданите.

Централните органи на администрацията в Гърция са:

А. Президент на Републиката

Б. Правителство

ба. Министерски съвет

бб. Министър-председател

бв. Заместник министър-председател

- бг. Министри
- бд. Заместник-министри
- бе. Депутати (зам. министри)
- бж. Министри без портфейл
- бз. Главни секретари

В. Колективни държавни органи (KYSEA, Правителствен Комитет, KYSYM, ASOP и др.)

Г. Управителният съвет на централната държавна администрация (Държавен съвет, Сметна палата, Държавен юридически съвет)

В децентрализираната държавна администрация се намират областни институции като региони, регионални департаменти, регионални структури с обща компетентност, както главен секретариат на Македония-Тракия. В областното самоуправление има представители и на регионалните власти и след това на местната власт от А'степен, с повече общини по програмата «Каликратис» и местни общински съвети. В Гърция обичайната йерархична структура за обществени услуги от 2011 г. е била както следва:

Генерален мениджър

Мениджър

Началник на офис

Началник на отдел

В тази структура трябва да се добави и Главен секретар на Министерството, тъй като структурата има за централна ос някое Министерство.

С новата структура и последният законопроект, съгласно Закон 4024 (Държавен вестник 226, свитък А') 27/10/2011 йерархичната структура е:

Генерален мениджър

Мениджър

Началник на отдел

и разбира се на най-горното ниво в йерархията Главен секретар на Министерство, чиято позиция е заменима от конкретни позиции (министри и други длъжностни лица от правителството са висши административни служители, а не държавни служители).

След това ще опишем структурата на администрацията в Гърция и ще дадем кратко описание, обобщение бих казал, за държавните органи и функции, които се прилагат:

3.2.1 Министерството на вътрешните работи

Министерството на вътрешните работи, което бе разделено на Вътрешни работи, Публична администрация и Децентрализация в а) Вътрешни работи и б) Административна реформа и Електронно правителство (за втори път) е първото по реда си министерство и има правомощия, а именно: за организация на областна администрация и надзора на местната и префектурна администрация, за организационните въпроси, за функционирането и финансовото управление на Местното самоуправление от първа и втора степен, за изборните въпроси, по теми за гражданско и общинско състояние на гражданите, за правителствената политика относно чужденците и миграцията. Централното управление на Министерството на вътрешните работи се структурира в четири (4) Главни дирекции:

Главна дирекция «Логистика»

Главна дирекция «Местно самоуправление»

Главна дирекция «Програми за развитие»

Генерална дирекция «Миграция»

Министерство на вътрешните работи и Национален център по публична администрация & Местно самоуправление¹²

¹² <http://www.ypes.gr/el/-Достъп16/11/2011>

3.2.1.1 Национален център по публична администрация & Местно самоуправление (Н.Ц.П.А.М.СУ)

Това е национален стратегически орган за обучение и подготовка на общински служители и служители за местно самоуправление. Става дума за юридическо лице като публично-правен субект, което се администрира от генералния секретар и управителния съвет и се контролира от министъра на вътрешните работи. Образователните звена към Националния център по публична администрация & Местно самоуправление са: Национално училище по публична администрация (Н.У.П.А.), Национално училище по местно самоуправление (Н.У.М.СУ.), Институт за обучение (ИН.ОБ.) с децентрализираните му структури, Регионални институти за обучение¹³

3.2.1.2. Одиторски услуги и Органи

Генералният инспектор в публичната администрация има мисия да осигури гладко и ефективно функциониране на публичната администрация, мониторинг и оценка на работата по проекта на инспекторите - одитори в публичната администрация и всички други органи и назорни услуги, както и за инспекция на публичната администрация (с изключение на инспекция на Министерството на икономиката и финансите), както и да се идентифицират проявите на корупция и лошо управление. Главният инспектор може да упражни или да разпорежда дисциплинарно производство или да предприеме други административни мерки. Също така има право да възрази срещу решенията на дисциплинарни органи.

Инспекторатът за инспекция и контрол в публичната администрация, се оглавява от специален секретар, който е подчинен на вътрешния министър, и е орган за вътрешен контрол и има за цел да осигури гладко и ефективно функциониране на публичната администрация, идентифицирайки явления, като: корупция, лошо управление, прозрачност на процедурите, неефективност, ниска производителност на труда. Инспекторатът за инспекция и контрол в публичната администрация е създадена по силата на чл. 6 от закон 2477/1997 и започва да функционира през 1998 г., и е един от най-старите механизми за вътрешен контрол на публичната администрация и уникален, който има обща компетентност за контрол на почти всички обществени услуги¹⁴

Инспекторатът за здравни услуги и социално осигуряване е под ръководството на Министерството на здравеопазването и социалните грижи. Органът е създаден със закон 2920 на 27 юни 2001 г. (Първи свитък Държавен вестник 131). Мисията на Инспектората за здравни услуги и социално осигуряване е да извършва систематични проверки, одити и разследвания във всички отдели и агенции за юрисдикцията или надзора на министъра на здравеопазването и социалните грижи, както и на институциите за здравно осигуряване. Мандатът се дава от министъра на здравеопазването и социалните грижи, от омбудсмана или от главния инспектор на Инспектората за здравни услуги и социално осигуряване (без предупреждение)¹⁵

Инспекторатът за инспекция и контрол на Министерството на транспорта и съобщенията (И.И.К.М.Т.Р.С.), е създаден с чл. 19 от Закон 2671/98 (Държавен вестник 289 А'), и представлява институция за инспекция и контрол на Министерството на транспорта и съобщенията, и носи отговорност за: а. Разглеждане на приноса на условията за законосъобразност на административното действие и удостоверяване на евентуални измами или незаконосъобразност, и б. Идентифициране на причините за некачествена работа, лошо управление, ниско качество или високата цена на услугите, г. Проучване на

¹³ <http://www.ekdd.gr/esdd/index.php> – Достъп на 17/11/2010

¹⁴ <http://www.seedd.gr/> – Достъп 17/11/2010

¹⁵ <http://sites.google.com/site/seypgr/> – Достъп 18/11/2010

неправилното прилагане на закона, е. Констатация на нарушение на принципите за равнопоставеност и прозрачност при предоставяне на услуги на гражданите, з. Идентифициране, като цяло, на всеки фактор, който влияе отрицателно върху ефикасността и ефективността на контролираните агенции, институции и организации¹⁶

Специалната служба на инспекторите по околната среда е подчинена на министъра на околната среда, планирането и благоустройството, която е създадена по силата на чл. 9, пар. А1, от закон 2947/2001 г. (Държавен вестник, А'228). **Специалната служба на инспекторите по околната среда** следи за спазването на закона за използване на природни ресурси и на конкретните условия за използване на природни ресурси за извършване на обществени работи. Конкретно, контролира изграждането и експлоатацията на сметище за отпадъци (ДЕПА ЗА ОТПАДЪЦИ), работата на туристически съоръжения, индустрията, минното дело, животновъдните съоръжения, водните съоръжения и други дейности. Паралелно с това, носи отговорност за защита на депото за отпадъци (ДЕПА ЗА ОТПАДЪЦИ), работата на туристическите съоръжения, индустрията, минното дело, животновъдните съоръжения, водните съоръжения и други дейности. Той носи отговорност за опазване на околната среда¹⁷

3.2.1.3. Независими органи

а. Висш съвет за избор на персонал

В широкия публичен сектор винаги са се търсили начини за достъп до работа в условията на абсолютна прозрачност, в това число и за меритокрация, по такъв начин, че да се наложи неутралитет на администрацията и осигуряване на равнопоставени възможности. Правото за работа в широкия публичен сектор в условията на абсолютна прозрачност, откритост, обективност и меритокрация изисква неутралността на управлението и осигуряване на равнопоставени възможности за всички граждани. Институционален гарант за спазване на принципите е Висшият съвет за подбор на персонал, който е независим орган, не подлежащ на правителствен или друг контрол, предвид Конституцията. Основан е през 1994 г. и се състои от 24 членове (председател, 2-ма зам. председатели, 21 съветника) и е отговорен за наблюдение на правилното прилагане на разпоредбите за назначаване в публичния сектор. Висшият съвет за подбор на персонал е създаден със закон 2190/1994 като независим орган¹⁸

б. Омбудсман

Омбудсманът е независим орган. Започва да функционира на 1-ви октомври 1998 г. Разглежда индивидуални административни действия или бездействия или материални действия на органите на държавните агенции, които нарушават правата или законните интереси на физическите или юридически лица. Основан е и започва своята дейност със закон 2477/97 на 1-ви октомври 1998 г. Законодателната рамка за функционирането му се ръководи от разпоредбите на закон 3094/03. Омбудсманът разследва индивидуални административни актове или пропуски или материални действия на органи на държавни агенции, които нарушават права или засягат законни интереси на физически или юридически лица. Проучва също така и действия или бездействия на публичната администрация и на частници, които нарушават правата на детето. Всеки гражданин, преди да избегне този орган, трябва да е бил в контакт с обществената услуга, свързана със случая. Само ако такъв контакт с обществената услуга не е довел до решаване на проблема може да подаде петиция до Омбудсмана. Омбудсманът се намира в Атина и получава

¹⁶ <http://www.yme.gr/index.php?tid=444>- Достъп 17/11/2010

¹⁷ <http://www.minenv.gr/eyep/index.html>-Достъп 17/11/2010

¹⁸ <http://www.asep.gr/asep/site/home.csp>-Достъп 12/11/2011

доклади от граждани и юридически лица, независимо от тяхното гражданство, които имат проблеми при търговски отношения с някоя гръцка държавна служба в Гърция или в чужбина. Омбудсманът изпълнява функции и на Защитник на интересите на детето, на Защитник на интересите по здравеопазване и социалните грижи. Мисията на омбудсмана е да посредничи между гражданите и обществените агенции с цел защита на правата на гражданина, борбата с лошото управление и спазването на законността. Мисията на омбудсмана е също така защита и насърчаване на правата на децата¹⁹

в. Национален съвет за радио и телевизия

Националният съвет за радио и телевизия, един от първите независими органи в Гърция, е създаден съгласно закон 1866/1989 г., с който се установява работата на телевизионни канали. Националният съвет за радио и телевизия е независим откъм изпълнителната власт и е пряко свързан с Парламента, който упражнява контрол върху цялостната дейност. Дейностите на Националния съвет за радио и телевизия се оспорват съдебно пред Държавния съвет. Мисията на органа, е защита на правата на личността и личния живот на гражданина в Гърция. Епицентърът на институционалната история на органа е конституционното признание, както на правомощията му (чл. 15, § 2), така и на специалния правен статут на членовете му (чл. 101А) в преразглеждането му през април 2001 г.²⁰

г. Орган за защита на лични данни

Основната цел на Органа е да защитава гражданина от неправомерно обработване на личните му данни и подпомагането му, във всеки един случай, в който се установява нарушение на съответните му права във всеки един оперативен сектор (финансов, здравеопазване, застраховане, образование, публична администрация, транспорт, медии и др.), Закони: 1. Закон 2472/1997 г. за защитата на лице от обработката на лични данни; 2. Закон 3471/2006 за защита на лични данни и на личния живот в сектора на електронните комуникации и изменение на Закон 2472/97; 3. Закон 3783/2009 г., за идентифициране на собственици и ползватели на оборудване и мобилни телефони и други разпоредби; 4. Закон 3917/2011 г. за запазване на данни, създадени или обработени във връзка с предоставяне на обществено-достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи; използване на системи за наблюдение, с получаване или записване на аудио или видео на обществени места и свързаните с това разпоредби; 5. Закон 3051/2002, за конституционно обезпечени независими органи, изменение, допълнение и попълване на система за назначаване в публичния сектор и свързаните с това настройки²¹

д. Орган гарантиращ конфиденциалност на комуникациите

Органът гарантиращ конфиденциалност на комуникациите, съгласно чл. 1 от закон 3115/2003 е създаден по силата на чл. 19, пар. 2 от Конституцията, Органът гарантиращ конфиденциалност на комуникациите има цел да защити поверителността на писмата, свободния отговор или комуникацията по всеки друг начин, както и сигурността на мрежите и на информацията. Концепцията за поверителност на комуникациите включва мониторинг за спазване на условията и реда за отмяна на поверителността, предвидена от закона. Органът гарантиращ конфиденциалност на комуникациите е независим орган с

¹⁹ http://www.synigoros.gr/what_mission.htm- Достъп 07/11/2011

²⁰ <http://www.esr.gr/arxeion-xml/pages/esr/esrSite/get-index>-Достъп 7.11.2011

²¹ http://www.dpa.gr/portal/page?_pageid=33, 15048 & _dad = портал и _schema = PORTA L – Достъп, 8/11/2011 г.

административна автономия. Решенията на Органа гарантиращ конфиденциалност на комуникациите се съобщават от министъра на правосъдието, и в края на всяка година се представя доклад за работата на председателя на Парламента, на министъра на правосъдието, както и на лидерите на партии, представени в Парламента и Европейския парламент²²

Органът гарантиращ конфиденциалност на комуникациите, е обект на парламентарен контрол по начин и процедура, предвидени в правилника на Парламента²³.

3.2.1.4 Междуведомствени органи

Централен комитет за опростяване на процедурите

Комитетът е създаден през 2004 г. със закон 3242/2004, с цел преодоляване на бюрокрацията в публичната администрация, на сложността, на свръхрегулация, на институционалната и законодателната рамка, за подобряване на услугите, предоставяни от страна на ръководството, за облекчаване на задълженията на гражданите, да се намалят ненужните процедури от страна на гражданите, и като цяло за опростяване на процедурите. Това е един Междуведомствен орган и по-специално неговата мисия е: намаляване на необходимата документация изисквана в различни етапи на една процедура, да се съкрати времето за извършване на процедурите и за обработка на исканията на гражданите и фирмите, да се намалят взаимосвързаните отговорности, които съществуват в сектора на обществените услуги на централно и на регионално ниво, реструктуриране и опростяване на процедурите²⁴

3.2.2 Министерство за административна реформа и електронно правителство

Отговорностите си:

Организационно планиране и синхронизация на държавната администрация.

Опростяване на административните процедури и намаляване на административната тежест.

Подобряване на качеството и ефективността на обществените услуги.

Мерки за подобряване на отношенията държава – гражданин.

Организация, функциониране и контрол на центровете за обслужване на граждани.

Политика за човешките ресурси в публичната администрация.

Генерален секретариат по публична администрация и електронно управление

Отговорностите си:

Насърчаване на електронното управление в публичната администрация за нуждите на държавата.

Правителствена политика за рационално използване на държавните автомобили и телекомуникации. Генералният секретариат по публична администрация & Електронизация за нуждите на държавата се структурира в четири (4) дирекции:

Главна дирекция «Административно управление и процедури»

Главна дирекция «Състояние на персонала»

Главна дирекция «Административна подкрепа»

²² <http://www.adae.gr/портал/> Достъп 08.11.2011 г.

²³ Министерство на вътрешните работи - Генерален секретариат на публичната администрация & Електронното управление, «Структура на публичната администрация в Гърция - Министерство на вътрешните работи, Генерален секретариат на държавната администрация & Електронното правителство, проект № 411/2008» (<http://www.ypes.gr/el/>)

²⁴ <http://www.kead.gr/index.htm> - Достъп 16/1/2012

Главна дирекция «Административна модернизация»²⁵

3.2.2.1 Национална стратегическа референтна рамка от 2007 г. до 2013 г.

Оперативна програма «Административна реформа»

Министерството за административна реформа и електронно управление (<http://www.ydmed.gov.gr/>) в усилията си за създаване на интервенции, с които ще подобри недостатъците на публичната администрация по отношение на области като човешки ресурси, регулаторна рамка, структури и системи, както и по отношение на:

формирането на обществени действия на публичната администрация, представи следните общи цели:

Общи цели:

1. Надграждане на публични политики, модернизация на регулаторната рамка и структури на държавната администрация, с конкретни цели:

- Укрепване на механизмите за планиране и изпълнение на обществените политики.
- Насърчаване на принципите на прозрачност и отчетност.
- Подобряване на качеството на законите и наредбите.
- Подобряване на качеството за обслужване на сделки с публични услуги на граждани и предприятия.

2. Развитие на човешките ресурси на публичната администрация, с конкретни цели:

- Укрепване на политическото развитие на човешките ресурси в публичната администрация, чрез структурни и институционални промени.

- Подобряване на качеството и ефективността на системата за образование и обучение за подобряване на административния капацитет и подкрепа на структурни и институционални реформи в публичната администрация.

3. Укрепване на политиките за равенство между половете в цялата област на публичната администрация, с конкретни цели:

- Подобряване на качеството и ефективността на политиките за равенство, на механизмите и структурите за приложение, мониторинг и оценка относно равнопоставеността между мъже и жени.

- Укрепване на позицията на жените в обществения и социалния сектор.

4. Техническа подкрепа за изпълнение, с конкретни цели:

- Създаване на механизми за подкрепа на административна промяна.

- Подкрепа за програмата (техническа поддръжка)²⁶.

Представената статия е опит за поглед на основния състав и функциониране на държавната администрация в Гърция за контакт и за уведомяване на цялостната картина на всички желаещи за знания на различни системи за управление в страните-членки на ЕС.

Съществува желание за подобряване на структурите и услугите които предлагат страните-членки като и Гърция за ефективност и модернизиране на публичната администрация.

²⁵ <http://www.ydmed.gov.gr/>- Достъп 16/01/2012

²⁶ <http://www.epdm.gr/index.php?op=GeneralObjective&todo=List&reset=1>.- Достъп 04/11/2011 г.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Венецанопулу Мариа, 2002, Институционален път на гръцката публична администрация
Издания, Саккула, Солун, 2002
(Βενετσανοπούλου Μαρία 2002, Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης
Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2002)

2. Структура на държавната администрация в Гърция - Министерство на вътрешните
работи, Генерален секретариат на публичната администрация и електронно управление
курсова работа № 411/2008

(«Η ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ»

Υπουργείο Εσωτερικών Γενική γραμματεία δημόσιας διοίκησης & ηλεκτρονικής
διακυβέρνησης- αρ. Εργασίας 411/2008)

3. Венецанопулу Мариа, 2002, Институционален път на гръцката публична администрация
Издания, Саккула, Солун, 2002, Стр. 262

(Βενετσανοπούλου Μαρία 2002, Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης
Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2002), σελ. 262

4. Фанариотис, П., 1999: Въведение в съвременния management (том 1 & 2)

Издания, Стамулис, Атина, 1999

(Φαναριώτης, Π., Εισαγωγή στο σύγχρονο management (τόμοι 1 & 2)

Εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα, 1999)

5. Доклад на ОИСР относно администрацията и държавата в Гърция, 2011 г.)

OECD Public Governance Reviews-2011-Greece: Review of the Central Administration

(Εκθεση «Η Ψηφιακή Ελλάδα γίνεται πραγματικότητα» του υπουργείου οικονομίας και
οικονομικών-ειδική γραμματεία ψηφιακού σχεδιασμού 12-5-2009)

Зако̀ни:

Закон 3852 от 7 юни 2010 г. - първото издание лист № 87

http://www.apdhp-.gov.gr/portal2/images/stories/nomothesia/kallikratis_3852_fek_85.pdf

закон 3463 на 30 юни 2006 г. -КОД на общини- (Държавен вестник 114 А')

http://www.apdhp-m.gov.gr/portal2/images/stories/nomothesia /kallikratis_3852_fek_85.pdf

закон 1866/1989

Закон 4024 (Държавен вестник 226, свитък А') 27/10/2011

закон 2190/1994

Закон 2472/1997

закон 2477/1997

Закон 2671/98 (Държавен вестник 289 А')

закон 2920 на 27 юни 2001 г. (Първи свитък Държавен вестник 131

закон 2947/2001 г. (Държавен вестник, А'228)

Закон 3471/2006

Закон 3783/2009

Закон 3852/2010

Закон 3917/2011

Закон 3051/2002

закон 3115/2003 съгласно чл. 1 от

Таблицы:

Таблица 1. Данни за гръцката държава

Таблица 2. Икономически растеж, държавен дълг и държавен дефицит

http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-greece_20752288-table-grc

Фигури:

Фигура 1. Политическа карта на Гърция.

Фигура 2. Схема за ръст на БНП в Гърция.

http://data.worldbank.org/greek?cid=GPDeI_WDI

Фигура 3. Карта на публичния сектор в Гърция.

Доклад: ОИСП Public Governance Reviews-2011-Greece: Review of thw Central Administration

Фигура 4. Разделяне на Гърция в 13 административни области

Web site's:

http://data.worldbank.org/greek?cid=GPDeI_WDI

http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-greece_20752288-table-grc

<http://www.ypes.gr/el/>

http://www.apdhp-.gov.gr/portal2/images/stories/nomothesia/kallikratis_3852_fek_85.pdf.

http://www.apdhp-m.gov.gr/portal2/images/stories/nomothesia/kallikratis_3852_fek_85.pdf

<http://www.ypes.gr/el/>

<http://www.ekdd.gr/esdd/index.php>

<http://www.seedd.gr/>

<http://sites.google.com/site/seyyypgr/>

<http://www.yme.gr/index.php?tid=444->

<http://www.minenv.gr/eyep/index.html->

<http://www.asep.gr/asep/site/home.csp>

http://www.synigoros.gr/what_mission.htm

<http://www.esr.gr/arxeion-xml/pages/esr/esrSite/get-index>

http://www.dpa.gr/portal/page?_pageid=33_15048&_dad=портал и _schema=PORTAL

<http://www.adae.gr/портал/>

<http://www.ypes.gr/el/>

<http://www.kead.gr/index.htm>

<http://www.ydmed.gov.gr/>

<http://www.epdm.gr/index.php?op=GeneralObjective&todo=List&reset=1>

ОТВОРЕНИЯТ МЕТОД НА КООРДИНАЦИЯ – НЕЩО НОВО, НЕЩО СТАРО ИЛИ НЕЩО НАЗАЕМ

Симеон Петров

Резюме

Целта на настоящата статия е да се очертаят основните характеристики на Отворения метод на координация като модел за управление в ЕС. Проследени са съдържателните и принципните компоненти, които различават ОМК от другите процедура за изготвяне на европейски политики, както и допълнителните елементи, които надграждат над използвания в бизнес сектора и частично в публичния сектор бенчмаркинг. Предложена е формула за преценка на добавената стойност на ОМК, която се базира не на задължителното сближаване и уеднаквяване, а на взаимното учене и осигуряване на съгласия. В голяма степен анализът проследява ОМК в областта на заетостта – първата и най-развита процедура за координация.

Ключови думи: Отворен метод на координация, заетост, бенчаркинг, “меко” право;

THE OPEN METHOD OF COORDINATION - SOMETHING NEW, SOMETHING OLD OR SOMETHING BORROWED

Simeon Petrov

Abstract

The purpose of this article is to outline the main characteristics of the Open Method of Coordination as a model of governance in the EU. The substantive and principal components of the OMC which distinguish it from the other procedures for development of European policies are examined as well as the additional elements that build on the benchmarking used in the business sector and partly in the public sector. Formula for assessing the added value of the OMC is proposed which is not on the basis on the compulsory convergence and harmonization but on the mutual learning and the provision of agreements. To a large extent the analysis is focused on the OMC in employment - the first and most developed procedure for coordination.

Key words: Open Method of Coordination, employment, benchmarking, “soft” law;

В българската литература все още остават малко анализите на едно от най-новите творения на европейската интеграция – Отворения метод на координация. По принцип, в съществуващите изследвания се срещат както заключение за ОМК като нещо качествено ново, така и по-умерени оценки, които или твърдят, че ОМК не се различава съществено от някои съществуващи процедури на европейско ниво (предишни актове, определяни като „меко” право и дори директивите) или че методът е пряко заимстван от популярния в частния сектор бенчмаркинг и не го надскача. Тези, в повечето случаи правни анализи, не отчитат потенциала (макар и ограничен) на ОМК за взаимно учене и съвместно вземане на решения, което е основано както на съгласие, така и на зачитане на националните специфики и интереси.

1. Същност и съдържание на Отворения метод на координация

След появата си през през 2000 година (официално) в рамките на Европейската политика по заетостта ОМК като алтернатива на общностния метод и споделяната компетентност постепенно се налага и в редица други области социалното включване, иновации, пенсии, данъци и др. Част от характеристиките на ОМК в различните области са:

Фиг. 1 ОМК в различните области на политиката

	Правно основание в ДФЕС	Специфични цели и индикатори	Препоръки	Съвет на министрите	Полит. или технически характер на процеса	Участие на соц. партньори
Общи насоки на икон. политика	Чл. 121	Да: насоки и индикатори	Да	Комитета по икон. политика (ЕРС) докладващ на Съвет на фин.министри (ЕКОФИН)	Политически	Не
ЕСЗ	Чл. 148-150	Да: насоки и индикатори	Да	Комитета по заетост	Политически	Соц. партньори
Соц. включване	Чл. 151-153	Да: цели и индикатори	Не	Комитет социална защита	Политически	Участие на соц. актьори и НПО
Иновации	Няма	Табло с резултатите за европ. иновации	Не	Конкурентно способност	Технически	Заинтересовани страни
Пенсии	Чл.156	11 обширни цели. Индикаторите се обсъждат в момента	Не	Комитетите SCP и ЕРС докладващи на SALC	Политически	Бизнесът е участвал повече от соц. актьори
Данъци	Няма	Няма индикатори. критерии за вредната данъчна конкуренция	Не	Групата Примароло докладваща на ЕКОФИН	Политически	Не

В голяма степен настоящия анализ на ОМК стъпва на метода, използван в първата и най-ясно очертана (като процедури и последици) област където той се използва – европейската политика на заетост. Първоначално процесът на изготвяне на политиката в сферата на заетостта е наричан Люксембургски процес, поради факта, че неговите механизми са договорени на конференцията по заетостта на страните-членки през 1997 г. в Люксембург. През 2000 г. на Лисабонската среща на върха са отчетени достиженията на Люксембургския процес и е решено подобен метод за изготвяне на политики да бъде възприет и в други области като социалното включване и пенсионна реформа. Именно в Лисабон е легализирано и наименованието на процеса като “Отворен метод на координация”. И макар ОМК по заетостта да има някои разлики с останалите сфери, в които методът постепенно се утвърждава, логично изглежда след повече от 15 години на функциониране да се стъпва най-много на анализите на ОМК в областта на заетостта:

Фигура 2. ЕСЗ и останалите ОМК

	ЕСЗ	ОМК в другите области
Източник на легитимност	Подробно правно застъпен в ДФЕС	Политически или частично застъпен в ДФЕС
Правен или политически	Договора от Амстердам: Глава Заетост	Среща на върха в Лисабон (2000) Част 3 Проект на договор за Конституция
Област на политиките	Заетост	Социално включване, пенсии, образование, изследвания и иновации
Цел на политиките	С едно измерение	С няколко измерения
Разлики в инструментите	По-силни	По-слаби

Ако ОМК е измислен, то е главно, защото ЕС не може да предприеме друго в съществуващите институционални рамки. Този метод е създаден, за да преодолее силните политически трудности, идентифицирани в подготовката на Люксембургския съвет по заетостта през 1997 г. Именно тогава се оказва невъзможно да се приеме като обща цел намаляването на безработицата по подобие на общите цели за намаляване на инфлацията, дефицита и дълга. Но все пак, по силата на политическия натиск, на срещата на върха става възможно да се приемат вместо това координирани действия.

ОМК при осъществяването на ЕСЗ се основава на годишния обзор на растежа, с който се определят приоритетите на ЕС за стимулиране на растежа и създаването на работни места за предстоящата година, с който започва европейският семестър, насърчаващ по-тясната координация между правителствата на страните-членки по отношение на техните икономически и фискални политики. И така всяка година този процес, подкрепян от работата на Комитета по заетостта, включва следните етапи:

- Насоки за заетостта – общи приоритети и цели за политиките за заетост. Насоките се предлагат от Комисията, одобряват се от националните правителства и се приемат от Съвета на ЕС.
- Съвместен доклад за заетостта – основан на три елемента – оценка на състоянието на заетостта в Европа, изпълнение на насоките за заетостта и преглед на проектите на националните програми за реформи от Комитета по заетостта. Докладът е част от годишния обзор на растежа, публикува се от Комисията и се приема от Съвета на ЕС.

- Национални програми за реформи (НПР) – изготвят се от националните правителства, а Комисията анализира дали са в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“.
- Специфични за всяка страна препоръки – изготвят се от Комисията въз основа на оценката на НПР.

2. Съдържание на ОМК по заетостта

Процесът на ОМК се състои от няколко взаимосвързани компонента. Всеки от тях има различна тежест и собствена логика. Напоследък се увеличава значително значението на елементи като партньорските проверки и програмата за взаимно обучение. В следващите редове са проследени накратко основните елементи в съдържанието на ОМК.

2.1. Насоки по заетостта и Съвместен доклад по заетостта

Насоките са предложени от Европейската комисия и приети от Съвета, действайки с квалифицирано мнозинство. Те определят общи приоритети за европейската политика по заетостта. От 2005 г. насам те са за период от три години (преди една година) и са интегрирани в Насоки на икономическите политики в Европа. Осем насоки са приведени под тригодишни приоритети, които се занимават както с политиките, така и с резултатите. Насоките са допълнени от специфични за страната препоръки (обикновено между пет и шест за всяка страна). Сравнително голям потенциал имат насоките за насърчаването на обучението между държавите - той се състои в насърчаване на генерирането на информация, както и преоценка на съществуващите политики. Обучението за политиката се осъществява чрез внушение за разширяване на собствения опит.

С течение на времето ЕК се интересува от по-голямо количествено определяне и конкретизиране на целите и задължителното докладване. Въпреки това, в интерес на държавите-членки е да се избегнат конкретни ангажименти, доколкото това е възможно. *Основните условия за обмен между страните включват подобни или поне съвместими интереси, както и доверие, трайни отношения между участниците и убеждението, че сътрудничество при решаване на проблеми е в полза на всички.* Тези условия са в противоречие с интересите на участниците в ситуации, които насърчават договарянето като взаимодействие.

Насоките в рамките на ОМК имат различни характеристики от предишните употреби на актове с незадължителна юридическа сила в ЕС, като наред с другото, е политически, а не правен процес, като изгражда различен набор от участници и е един непрекъснат процес, който води до система за наблюдение и проследяване. В отсъствието на йерархия и на принудителни механизми, макар и в присъствието на механизми за порицаване и партньорски натиск, как може ОМК всъщност да работи за постигане на целите си?

Една от функциите на ОМК е, че няма ясно разграничение между процеса на вземане на решения и изпълнението (Radaelli, 2003). Що се отнася до съдебната отчетност, за разлика от използването на актове с незадължителна юридическа сила в наднационалния метод не е замесен Съдът на Европейския съюз по отношение на ОМК, нито в определянето на съдържанието на актовете с незадължителна юридическа сила, нито при практическото му прилагане или интерпретация. *Съдът е маргинализиран основно поради силната политическа логика на ОМК.* Въпреки това, политическата отчетност има най-голямо значение. Ролята на Европейския парламент е само в строго консултантски условия. Националните парламенти също са маргинализирани. Проблемите на политическата отговорност (поради маргинализацията на представителните органи) може да бъде частично компенсирани от други демократични механизми. Изричното намерение ОМК да включва по-широк кръг от участници обозначава по-широко разбиране на демокрацията като участие.

За съвместните доклади по заетостта е далеч по-важно да се формулират общи проблеми, докато при насоките се търси обща посока на действие. „Говоренето” за общи проблеми може да създаде постепенно общ дискурс.

2. 2. Сравнителен анализ

Националните планове за действие по заетостта и в последствие националните програми за реформи предоставят възможност най-вече за учене от собствения минал опит. Международният сравнителен анализ е широко използван количествен процес на сравнение в света на международния бизнес (той е „измислен” от IBM) и в днешно време се използва в различни международни организации, както Световната банка, ОИСР и ЕС. Сравнителният анализ не е нещо ново. Самият термин първоначално е бил използван от геодезистите за измерване на разстоянието от специално място. Задаване на бенчмарк показва колко далеч е някой или нещо от определена отправна точка. Хемерик и Висер (2002) посочват три аспекта, които описват „истински” бенчмаркинг:

- На *първо място*, те твърдят, че истинският сравнителен анализ изисква събирането на данни за резултатите на политики и данни за самите политики.
- На *второ място*, той трябва да съдържа оценка на политиките, за да се установи дали политиките са успешни в постигането на целите си.
- На *трето място*, изискват сходство на институционалната среда. Това е от значение, за да се прецени възможността за прехвърляне на въпросната политика.

Бенчмаркингът се оказва един от ключовите фактори в рамките на тези нови неюридически форми. Без съмнение потенциалът на бенчмаркинга по отношение на конкурентите предимства на публичните организации е сравнително ограничен, но въпреки това неговата практическа приложимост в публичния сектор вече е установена, тъй като той спомага за развитието на пазарната реформа и динамизирането на реформата в публичната администрация чрез трансфер на пазарни принципи. Тази теза се застъпва и в разработките на мнозина български изследователи като П. Павлов, М. Граматиков и др., според които инструментът бенчмаркинг предоставя големи възможности за повишаване доверието на гражданите в публичните организации, за намаляване на административното бреме върху бизнеса и за повишаване на прозрачността и отчетността в действията на администрацията (Кацамунска, 2008).

В основата си бенчмаркингът представлява *“инструмент за оценка на дейността на Организацията и за улесняване трансфера на управленски практики и заимстването от звената и организациите, с които се сравняваме”*. Под *“дейност”* на организацията трябва да разбираме възможно най-широкия кръг от целенасочени дейности, насочени към постигане на организационните цели и задачи. Бенчмаркингът се определя като една от многото управленски практики, насочени към подобряване на производителността чрез учене от опита на другите (Граматиков, 2003).

Различните дефиниции на бенчмаркинга съдържат следните основни общи елементи:

- ценност на обучението от опит, който е извън организацията;
- осъществяване на обучението по структуриран и формален начин;
- продължително сравняване на практиките между дадена организация и „най-добрите“;
- предприемане на действия за усъвършенстване на дейността на организацията на базата на резултатите от сравнението.

Бенчмаркингът придобива голяма актуалност в дейността на ЕС с приемането на Лисабонската стратегия. Необходимостта от подобен подход е предопределена от разбирането, че „политическото изграждане на Европа е силно зависимо от способността

да се комбинира съгласуваността между различните политики със спазването на разнообразието, ефективността и демократичната легитимност“. *Главният аргумент в полза на прилагането на бенчмаркинга е, че в редица политически области методите, използвани от ЕК (например хармонизация, общи политики и др.) са достигнали своя предел, без обаче да е отпаднала необходимостта от повече съгласуваност.*

Същевременно, изискванията за разнообразие са от такова естество, че възможностите за централизирано решаване и по-нататъшният напредък в тази област до голяма степен са изчерпани. Методът, насочен към подпомагане на страните-членки в по-нататъшното развитие на техните собствени национални политики, наред с директивите на ЕС, включва и „установяване, където е подходящо, на количествени и качествени индикатори и еталони (benchmarks), сравнени с най-добрите в света, съответстващи на потребностите на различните страни-членки и сектори като средство за сравняване с най-добрите практики и периодичен мониторинг, оценка и критичен преглед (peer review), организирани като взаимен процес на обучение“.

Инструменти като сравнителния анализ са приети с ентузиазъм. Бенчмаркингът в политически контекст обаче, може да действа като пречка за ученето. Той може да намали разнообразието и хетерогенността - две основни свойства на еволюционните системи (Lundvall and Tomlinson, 2002, 208). Вземащите решения могат да се съсредоточат на специфични микро иновации, като по този начин пренебрегват цялостните компоненти за успех и системния характер на политиките. Същевременно, чрез фокусиране върху успеха, бенчмаркингът може да не отразява достатъчно уроците от грешки (така наречените отрицателни уроци). Въз основа на най-добрите практики, бенчмаркингът може да пренебрегне простия факт, че в публичния сектор определението за успех е проблематично.

Сравнителният анализ може да насърчи имитация, но успешните конкурентни стратегии са въз основа на отличителни и уникални аспекти. Както в частния, така и в публичния сектор, е прието да се прави разлика между кооперацията и конкурентни форми на сравнителен анализ. Предвид акцента върху имитацията (заедно с адаптацията, разбира се), ОМК бенчмаркинга със сигурност е по-кооперативен. Това може да бъде проблем, ако някой иска да повиши степента на конкуренция сред страните от ЕС (Radaelli, 2003).

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

Сравнителният анализ и мониторингът дават възможност за придобиване на информация чрез стандартизирани оценки. Позовавайки се на сложни насоки, цели, срокове и оценки, стратегията е прагматичен опит за справяне с непредвидени национални уязвимости. По-важен е опитът придобит чрез партньорска проверка. ОМК стимулира разбирането на национален контекст, при което политиките могат да преценят защо някои решения може или не може да се приложат към собствения им национален контекст. Обучението сериозно подчертава важността на установяването на възможностите и желанието за експериментиране. Отворената координация съчетава два вида на обучението в областта на политиката: учейки се от другите, с голям елемент на "урок" и подражаване на базата на опит в други страни, както и обучение с други, или "интерактивно обучение", въз основа на съвместно разглеждане и обмен на информация и опит. ОМК може да разшири репертоара на политическите отговори, както и обучението от успеха другаде.

2.3. Общи и специфични за страните препоръки

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

Ограниченията са свързани с това, че специфичните за всяка страна препоръки са на практика (с изключение на външни проучвания или показатели) въз основа на доклади, изготвени от националните правителства. *Общите насоки и препоръки е вероятно само в редки случаи да предизвикат промени в информационния басейн* (Hartlapp, 2009). В същото време препоръките не съдържат информация за политиката на други държави, от които една страната може да се научи. Освен това, независимо от разликите в отзивчивостта на държавите-членки, Комисията гарантира, че броят на препоръките между тях е относително сходен.

Препоръките в последствие се съобщават на Генералния секретариат на Комисията, която след това ги съгласува с Комитета по заетостта. След това към генералният секретариат се отварят неформални двустранни преговори, където на всяка държава се предоставя възможност да се обсъдят проблемите и препоръките им в дадената страна. Държавите-членки могат да проведат толкова двустранни преговори, колкото считат за необходимо. Извън неформалните двустранни преговори държавите-членки, чрез техните постоянни представителства в Брюксел, са включени в интензивно лобиране пред Генералния секретариат за по-нататъшно повлияване на препоръките на Съвета.

По време на целия процес, държавите-членки се стремят към препоръки, които са малко на брой, лесни за разбиране и отговарят на техните местни приоритети. Има случаи, при които държавите-членки ще използват препоръките в подкрепа на програма за вътрешни реформи, но само ако те съответстват на националните приоритети. След като държавите-членки са доволни от конкретния набор от препоръки, КЗ формира обща позиция.

Договорът не прави позоваване на Процедура за гласуване на препоръките, но въпросът за заетостта подлежи на гласуване с квалифицирано мнозинство. В практиката, официално гласуване с квалифицирано мнозинство се използва рядко и неофициално. Реално Съветът ще се споразумее за окончателния документ с консенсус. Това допълнително укрепва влиянието на държавите-членки над собствените им препоръки, като всека от тях държи неформално вето над одобрението на всички препоръки, специфични за всяка страна. Следвайки общата позиция препоръките се одобряват от Комитета на Постоянните представители (КОРЕПЕР) и Съвета на министрите, като въпрос на формалност. Затова политическите очаквания към мерките в отговор на препоръките, не трябва да бъдат завишени, тъй като държавите-членки играят централна роля в тяхното формулиране, като това категорично се потвърждава от почти всички интервюирани за целите на настоящето изследване представители на Комитета по заетостта.

2.4. Партньорска проверка и програма за взаимно обучение

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

ефективна организация на сравнителни анализи. Тя е съществена част от това ОМК да се разглежда като процес на учене (Regent, 2003).

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

Програмата за взаимно обучение (ПВО) в рамките на Европейската стратегия по заетостта има за цел да:

- подкрепя, координира и насърчава взаимното обучение между държавите-членки на ЕС с цел подпомагане на напредъка към постигане на целите на Европейската стратегия за заетостта;
- подобрява възможностите за взаимно обучение в резултат на политиката на ниво ЕС и на национално равнище;
- обобщава резултатите от ПВО и техния принос към Европейската стратегия за заетост, към по-широка публика.

Така програмата за взаимно обучение (чл. 149 от ДФЕС) е важен инструмент за отворения метод на координация в областта на политиката на ЕС за заетостта. ПВО включва широка гама от дейности:

- *Тематични събития* - семинари, посветени на определена тема, проведени в началото на годината, за експерти, политици, социални партньори и други заинтересовани страни от цяла Европа;
- *Партньорски проверки* - събития през цялата година, насочени към представители на правителството, информирани и подкрепяни от независим академичен опит.
- *Обучителни борси* - за една малка група от национални представители, които да споделят опит по отношение на конкретен политически въпрос.
- *Обобщаващи семинари* - проведени в края на всяка година, за да се разпространяват резултатите и идентифицираните добри практики.
- *База данни за практиките на трудовия пазар* - съдържащи примери за ефективни политики и мерки в рамките на контекста на Европейската стратегия по заетостта.

В период на икономически спад, актьорите е по-вероятно да чувстват известен натиск, за да изглежда в чужбина, че търсят решения на предизвикателствата на политиката. Освен това катализатор за трансфера е движение на международното равнище на идеи, които започват да се превръщат в конвенционална мъдрост за промяна на политиката. Една такава политика, разпространена по целия свят, е за предполагаемите ползи на приватизацията. Когато преобладават условия на несигурност, вероятността от трансфера на политики се увеличава. Тази несигурност може да е в резултат на политически конфликт, липса на научен консенсус или нови проблеми. В резултат на това политиките търсят експертна помощ от чужбина, от страни, които са имали и успешно са се справили с подобни условия на несигурност (Stone, 1999).

2.5. Показателите

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

ОМК следва да съдейства за улесняване на обсъждането, развитието на мрежите и да даде възможност на участниците да споделят добри практики и да сравняват резултатите (Trubek and Mosher, 2001). ОМК структурираните учебни процеси в социалната сфера може да представляват европейска рамка, която да "създава сближаване на нивото на вярванията за това, което Европейският социален модел "трябва да бъде." (Radaelli, 2003, 54) Бег и Бергман (Begg and Berghmann, 2002, 192) предполагат, че ОМК е едновременно познавателен и нормативен инструмент, който създава обща динамиката на реформата в цяла Европа.

Въпреки това, скоростта, с която държавите-членки са се споразумели за целите би следвало да алармира изследователите за потенциално ограничаване на ОМК - възможността, че ще се окаже символичен процес, при който се правят декларации за целите без механизми за приемане на инструменти, необходими за постигането им. ОМК разчита за своята ефективност на предаването на обучение в политическите процеси на държавите-членки. Знае се малко дали това предаване се случва.

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

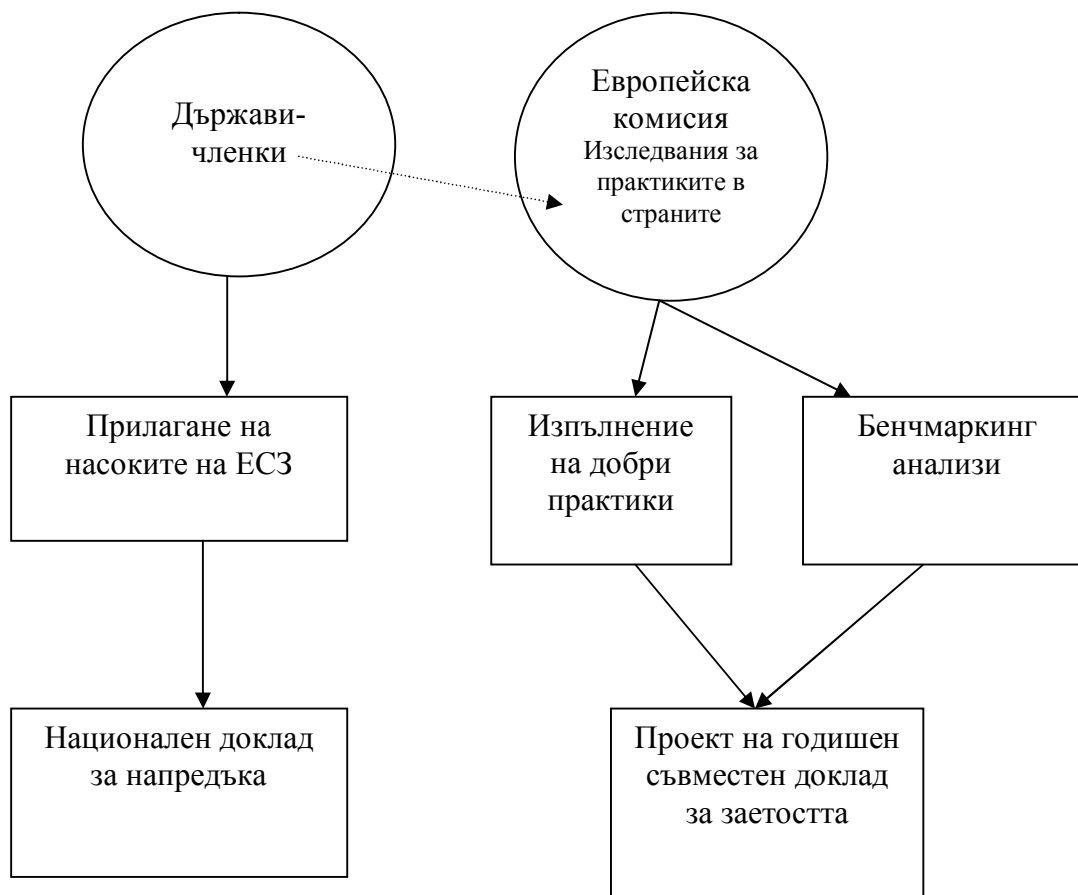
Целта на ОМК не е да определи някакво общо класиране на държавите-членки във всяка политика, а по-скоро да организира учебен процес на европейско равнище, с цел да се стимулира обмена на добри практики, както и да се помогне на държавите-членки да подобрят своите собствени национални политики. Затова ОМК може да се определи като процес - той не предоставя решението. Решението е следствие от процеса. Случва се това, около което се обединяват участниците в процеса. В този процес, както и при Комитологията, активната роля се пада на ЕК. Тя организира процеса така, че да минимализира евентуалните противоречия, което означава и рисковете пред процеса на политиките (Томова, 2008, 155).

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

За разлика от минималните стандарти, които са задължителни и могат да бъдат въведени или запазени само като по-благоприятни за заетите, количествените цели се формулират специфично. Те са задължителни като индикатори, но не и като стойност или равнище. Коего означава, че държавите могат да ги формулират самостоятелно на основата на експертни анализи в рамките на преговори със заинтересованите страни. Така националните приоритети съответстват както на анализа на конкретната ситуация, така и на нагласите и позициите на социалните партньори. Участието в процеса на Европейската

стратегия за заетост не предполага изпълнението или пренасянето на целта, формулирана в насоките или в препоръките на Комисията и Съвета. Целта е да се аргументира и защити националният приоритет така, както е формулиран във вътрешния процес на правене на политиките (Tomova, 2012).

Фигура 3. Прилагане на ЕСЗ



3. Характеристики на ОМК

На базата така описаната си структура и съдържание ОМК би могъл да се определи като нов модел на управление, което се основава на шест характеристики на метода:

- Нова и по-ограничена роля на закона. **Ролята на закона е различна в сравнение с традиционното управление** (Scott and Tubek, 2002). Друга разлика е, че съдилищата не предоставят основните механизми на отчетност, като това обяснява защо критиките на ОМК често се фокусират върху отчетността.
- Нов подход към **разрешаването на проблеми**. В своя идеален формат, методът действа като проява на итерация, взаимно сътрудничество (за различните нива на управление, както и между публичния и частния сектор). Автори като Якобсон твърдят, че ученето е „отгоре-надолу”. Държавите-членки трябва да приложат определени на европейско равнище насоки. За разлика от това американските автори (например като Трюбек, Коен и Сабел) са по-склонни да подчертават потенциала на откритата координация за обучението „отдолу-нагоре”. ОМК активира мрежа, която търси решение, като работи като радар. Приликите с

управлението в системи въз основа на мрежи (вместо йерархия) са ясни. В текста на заключенията от Лисабон има доказателства и за двете посоки. От една страна, има позоваване на цели на ЕС и конвергенция, а от друга, текстът настоява за взаимно обучение и развитието на националните политики с темпо, което не е продиктувано от Брюксел.

- **Участието** е ключов елемент от процеса. „Споделянето на властта” е по-високо, отколкото в традиционното законодателство (Scott и Trubek, 2002, 5). Участието е от съществено значение по две причини – легитимност и ефективност. Според Зейтлин ОМК трябва да използва предимствата на местните знания и локалното експериментирание (Zeitlin, 2002). Съответно, участието не трябва да бъде ограничено до тези, които работят в комитети на равнище ЕС, но то трябва да бъде разширено на местно ниво. Отвореният метод признава разнообразие.
- Нови начини за **производство на използваеми знания**. ОМК би трябвало да работи като мрежа и да търси използваеми знания на всички нива.
- Това води до извода, че ОМК е **обучение в областта на политиката** (Radaelli, 2003, 24-6).

Докато насоките и препоръките са официално необвързващи, държавите-членки имат ангажимент за общи цели (например да се разработи координирана стратегия за заетостта и по-специално за развитието на квалифицирана, обучена и адаптивна работна сила и пазари на труда, които да реагират бързо на икономическите промени), както и на специална процедура за мониторинг (с насоки, годишно отчитане и т.н.). Въпреки това, независимо от договорната база, ЕСЗ не се гради на твърдо право (регламенти, директиви), а на актове с незадължителна юридическа сила (насоки, препоръки, показатели, критерии), в комбинация с други меки механизми за управление (партньорска проверка, бенчмаркинг, участие на актьори, мрежи и партньорства).

Мекият закон със сигурност не е нов инструмент в социалната политика на ЕС, но използването на актове с незадължителна юридическа сила в социалната сфера се е увеличило значително в ЕС от 1990 г. насам. Нарасналият акцент върху принципа на пропорционалност, както и принципите на субсидиарността показват, че използването на актове с незадължителна юридическа сила е вероятно да продължи да се увеличава. **Но ОМК се различава по важни аспекти от по-ранното използване на актове с незадължителна юридическа сила в ЕС.**

ОМК е представян като подходящ инструмент за интегриран подход за постигане едновременно на икономическо и социално развитие (Regent, 2003). При легализирането си той е обвързан с голямата цел на Лисабонската стратегия – ЕС да се превърне в най-конкурентната и динамична икономика основана на знанието и способна на устойчив икономически растеж, с по-добри работни места и по-голямо социално сближаване. Както ЕК посочва в Бялата книга за европейско управление, ОМК е насочен към допълване на действията на Общността в областите, където има малки възможности за законодателни действия.

4. За ефективността на ОМК

Въпросът за ефективността на ОМК е централен за повечето изследвания на ЕСЗ или другите области, където той се използва. В много от трудовете, обаче, анализът тръгва или без да се формулира разбиране за ефективност, или за присъствието или липсата на такава се оказва важно дали държавите са се сближили. Самото сближаване също се търси двукратно или пък твърде широко, като не става ясно

сближаването на кое е важно от гледна точка на ефективността на ОМК – на инструменти, мерки, разходи, структури, резултати и показатели на пазара на труда и т.н.

Подобна „разтегливост” на методологическия подход води до твърде крайни и диаметрално противоположни оценки на ЕСЗ и ОМК. Понякога те са причинени и от фокусирането само на европейско или само на национално ниво (при това обикновено през казуса на една или няколко държави). Далеч по-логично е анализът за работата на ОМК на европейско ниво да се **фокусира върху потенциала и ефектите от наученото по отношение на целите на политиката и по отношение на институционалните възможности**. Тук ефективността на ЕСЗ ще бъде разбрана най-вече като осигуряване на работещ процес за взаимно учене и обмен на знание. Този подход изглежда предопределен и от дефиницията на ОМК давана и от ЕК – за процес на взаимно учене и координирана стратегия, а не за непременно конвергенция и избледняване на различията между държавите.

Макар и изследванията в тази посока да не са много, могат да се обособят две вълни научна литература по тези въпроси. *Първата вълна* създава солидна теоретична основа чрез адаптиране на теориите за взаимно обучение към конкретния казус на ОМК (Moshier and Trubek, 2003; Goetschy, 1999; Jacobsson, 2004). *Втората вълна* търси емпирично ефектите от наученото в рамките на ЕСЗ чрез проследяване най-вече на вътрешните процеси.

Привидно ефективността е по-трудно да се определи в случай на неюридически процес като ОМК, отколкото в случай на твърди нормативни актове. Това е по-дългосрочен и постепенен процес и от своя страна зависи от реакцията на участници в рамките на държавите-членки. Ефективност на мекото управление е по-малко въпрос на това дали има прилагане на общите насоки, което е много малко вероятно, така или иначе - и повече има значение **дали ОМК е в състояние постепенно да промени политическите възгледи на участниците в политиката**, но също и дали някои актьори/интереси са оправомощени от процесите на ЕС, например, като се предоставя възможност за пренос на знания и участие. Не на последно място е много важно да се отбележи и друго – **може да се е развил учебен процес и въпреки това да няма промяна на национално равнище, особено в краткосрочен план**. Дали това, обаче, непременно прави ОМК неефективен и дори ненужен експеримент?

Изучаването на политики чрез ОМК илюстрира положителните ефекти на европейската интеграция на вътрешните политики. ОМК представя нов потенциал за участие в управлението „отдолу-нагоре”. Неговият гъвкав и повтарящ се характер позволява постоянна настройка и обучение. Едно от основните предимства на ОМК е измерението за обучение в областта на политиката. Националните власти се изправят пред нови политически парадигми и се запознават с нови цели и речници (Trubek, D. and Trubek, L., 2003). Независимо от това, ОМК дизайнът има редица слабости в това, което се отнася до легитимността и ефективността. Слабата роля на Европейския парламент и бюрократичния характер на ОМК показват, че ОМК строителството е повече отгоре-надолу, а не отдолу-нагоре задвижвано и по този начин рискува да се възприема като просто още един управленски процес, с по-неясни мрежи на изпълнителната власт на европейско ниво.

Липсата на ясно институционализиран „свободен достъп” на заинтересованите страни и нарастващата роля на Комисията са още един ясен израз на този дисбаланс. В отсъствието на ясно институционализирано „отдолу-нагоре” участие упражняването на сравнителен анализ може да се превърне в заплаха за радикализиране на принципа на субсидиарност. Механизмите за обратна връзка (Евростат, националните правителства) предоставят неясни и често противоречиви статистически данни. Този дефицит на данни

подкопава ОМК потенциала, който зависи в решаваща степен от статистическите данни, за да разработи точни показатели, цели и критерии.

Въпреки това, ОМК е предназначен също за насърчаване на съзнателното обучение в областта на политиката. Стремехът е да се насърчат страните да се учат от опита, чрез обмен на добри практики и чрез програма за партньорски проверки, където държавите-членки представят успешни проекти пред представители на други държави-членки и под надзора на независими експерти. ЕСЗ е първия и най-развит отворен метод на координация. Неговите анализи до голяма степен могат да послужат при изследването и на другите ОМК.

Характеристиките на метода позволяват най-общо да се открият пет ключови принципа, на които е базиран: *субсидиарност, взаимно обучение, конвергенция, интегриран подход, активно участие в управлението на целите и определянето на желаните стойности* (Хикс, 2007, 58). Такава формулировка показва, че ОМК представлява предизвикателство за правната теория. Той не е само отклонение от социалното законодателство и класическите нормотворчески процедури в ЕС, но също така се опитва да установи връзка между различните политики на ЕС, като например регионална, данъчно облагане, образователна и то чрез разширяване на приложното поле на действие, което излиза извън сферата на социалната политика.

Според Якобсон и Вифел (Jacobsson and Vifell, 2002) ОМК като инструмент за управление, по принцип, се характеризира с:

1. *Субсидиарност* - той е отворен за вземане на решения на националните парламенти и поднационалните власти, както и към договорните споразумения между недържавни участници, като например социалните партньори;

2. *Гъвкавост* - нормите и указанията лесно се променят и по този начин подлежат на преразглеждане в светлината на оценка и нова информация;

3. *Мулти ниво на интеграция* - ОМК е отворен за ролята на поднационалното равнище, както и на недържавни участници не само във фазата на изпълнение, но също така и във фазата на формулиране на политики;

4. *Интеграционност* - ОМК е предназначен да подпомогне икономическите и социалните политики да се подкрепят взаимно и да работят за едни и същи цели;

5. *Включване и участие* - ОМК е отворен за участие на широк кръг от участници, включително недържавни участници на всички нива;

6. *Обсъждане* - дискусиите и аргументите са все по-важни, а също и необходимостта да се подкрепят с аргументи, емпирични доказателства и добре развита статистика;

7. *Обмен на знания* - ОМК също се основава на споделяне на знания и опит и учене от другите;

8. *„Мек“ инструмент* - работи без формални санкции и се прилага само тогава, когато основните конфликти на интереси не са налице;

ОМК е обещаващ пример за многостепенното управление. Това не е въпрос на наднационална или междуправителствена политика, а на взаимодействие между различните нива на управление. Тъй като стратегията не е задължителна, съответните участници трябва да бъде мобилизирани. Подобни опити за „меко управление“ са провеждани и по-рано, например партньорската проверка в рамките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. Въпреки това, няма други опити, които да включват такива систематични сравнения и партньорски проверки, а също и периодично наблюдение, което означава, известен контрол над времето в цикъла на политиката на национално ниво, тъй като писането на националните планове за действие протича едновременно в държавите-членки от година на година.

Инструментите като сравнения и оценки, бенчмаркинг и партньорски преглед се очакват да насърчат доброволното сближаване на политиките на държавите-членки. Системата на управление се основава на системен обмен на информация и на диалог, който в най-добрия случай да даде възможност за координация, когато всички страни се стремят към една и съща цел.

Националното влияние и ефективността на ОМК процесите е трудно да се оцени, не само заради тяхното разнообразие, сложност и относителна новост, но също така и поради методологическите проблеми и причинно-следственото въздействие на един повтарящ се процес на вземане на политиката въз основа на сътрудничество между институциите на ЕС и правителствата на държавите-членки, без правно обвързващи санкции.

ОМК има умерен успех в редица важни отношения. Първото от тях се отнася до промяна на политиката. Помогнало се е за повишаване на значимостта и амбицията на националната заетост и социалното включване в много държави-членки. Те са допринесли за промени в мисленето за националната политика (когнитивни смени) чрез включване на понятия и категории на ЕС във вътрешните дебати (като активиране, учене през целия живот, равенство между половете и социално включване), излагайки на политиките нови подходи и натискането им да преразгледат отдавна установени проблеми, но това все по-често има обратен ефект за политиката (като например ранно пенсиониране).

Втората форма на положително влияние от страна на ОМК се отнася за процедурните промени в управлението и изготвянето на договорености. Тук има изобилие от доказателства, че ЕСЗ и ОМК са допринесли за по-добрата хоризонтална координация и междусекторна интеграция на взаимосвързани области на политиката, подобрена вертикална координация между различните нива на управление, подобряване на статистическия капацитет, увеличаване на консултациите и участие на недържавни представители. Третата форма на положително влияние, упражнявано от ОМК, се отнася до взаимното обучение. Има някои изненадващи примери за по-пряк заем, като например на Обединеното кралство да се учи от Ирландия и няколко северни европейски страни по отношение на грижите за децата, самотните родители и политиките за социално включване.

Като се има предвид активната роля на държавите-членки при оформянето на развитието на ОМК процесите, тяхната връзка с националната политика следва да се разбира като двупосочно взаимодействие, а не като еднопосочна причинно-следствена връзка.

Емпиричните изследвания показват, че ОМК процесите в заетостта страдат и от съществени слабости:

- **липса на откритост и прозрачност** - бюрократичните актьори играят доминираща роля в ЕС и на национално равнище;
- **слаба интеграция в националната политика**, обслужват се повече докладите на ЕС, отколкото да се създават „жизнени” оперативни политически документи
- **ограничено отдолу-нагоре или хоризонтално обучение в областта на политиката.**

И все пак, повечето от тези наблюдавани недостатъци безспорно произтичат не от характерните слабости на ОМК сами по себе си, а по-скоро от процедурни ограничения. Следователно, потенциално плодотворна стратегия за подобряване на ефективността на съществуващите ОМК процеси, е да се прилагат за техните собствени процедури ключовите елементи на самия метод: бенчмаркинг, партньорска проверка, наблюдение, оценка, и повтарящ се редизайн.

ОМК е особено полезен в области на политиката, в които компетенциите на ЕС са ограничени, но има амбициозни цели на политиката. Един от най-чувствителните въпроси

е за качеството и количеството на наличната статистика за изпълнение. Освен това, ключов политически въпрос е как и до каква степен обратната връзка от процеса на учене допринася за подобряване на насоките. Европеизацията на заетостта и социалната политика не може да наруши баланса на политическата власт в отделните държави-членки (Nemerijck, 2002).

Принудителната или доброволна санкция е по-ефективна в ОМК? Един пример на принудителен политически трансфер е Международния валутен фонд, при който заемите се отпускат при условие, че държавата въведе някои точно определени икономически реформи. ОМК няма средства за ефективно санкциониране на държавите-членки, които не успяват да спазват предишните си ангажименти. Доброволното прехвърляне се ръководи от логиката на „убеждаване от довода“. Актьорите научават нови начини за преодоляване на проблемите.

Учените, работещи в традицията на международни изследвания и занимаващи се с въпросите на международното сътрудничество и спазване на правилата, разглеждат въпроса за принудата като ключов фактор за тази промяна (Borzel, 2002). Обобщеното предположение е, че международното сътрудничество е възможно само защото партньорите са решили да се свързват един с друг чрез взаимни принудителни механизми. Спазването им ще бъде гарантирано, ако са високи разходите за свободна езда (пътуване без билет). Това означава, че надеждният ангажимент изисква ясни процедури за съответствие и механизми за контрол и санкции. С други думи, няма голяма вероятност сътрудничеството да е успешно без известна степен на взаимно принуда.

За разлика от тях, сред учените по сравнителна публична администрация има широко разпространено разбиране, че не само промяна в политиката при липса на принуда е възможна, но и има в изобилие доказателства, че тези процеси се случват (Dolowitz and Marsh, 2000).

Липсата на механизми за санкциониране по-скоро не е проблем в архитектурата за управление въз основа на стимули за учене. Актовете с незадължителна правна сила вече не се разглеждат като втория най-добър вариант в случаите, в които законодателството не може да бъде произведено. Напротив, мекият подход, въплътен в ОМК, се разглежда като превъзходящ традиционните подходи, тъй като насърчава обучението и се осигурява гъвкавост на политическия процес.

Основните идеи на отворения метод на координация са координиране на политиките вместо тяхното законодателно уреждане; откритост за разнообразни актьори, политики и методи; прозрачност и публична видимост. Към настоящия момент отворените методи на координация не успяват да се впишат в една официална и цялостна концепция като тази на общностния метод. Те по-скоро биха могли да се опишат като наподобяващи лаборатория на интеграцията.

- *Официално не се прехвърлят компетенции*
- *Гъвкавост*
- *Нисък праг на участие*
- *Средство за допълване на “твърдата” икономическа интеграция*
- *Нов инструмент за управление (governance)*
- *Ученето само по себе си се превръща в ценност*
- *Посрещане на многообразието*

Основните проблеми на отворения метод на координация са:

- *Липсата на консенсус по общите цели*
- *Липсват критерии за определяне на потенциални области на прилагане*
- *Липса на ангажимент от страна на държавите-членки към възприемане на откритата координация*

- *Липса на демократично участие*
- *Разнородността като препятствие*
- *Оставянето на отворената координация извън конституционните разпоредби*

ОМК е под формата на неюридически актове с незадължителна сила, за разлика от твърдия закон. Налице е въпреки това ангажираност към целите на ЕС, която е от морален и политически характер. ОМК е насочена към сближаване на политиките. Държавите-членки на ЕС се насърчават да достигнат една и съща крайна цел. По този начин ОМК понякога се описва като форма на управление чрез цели (Noaksson, 2006).

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

Същевременно, Комисията понякога взема тези политики, които служат на моментния интерес. Казано накратко - ЕС е „прагматик“ и се опитва да адаптира знанията за действителността (Noaksson, 2006). Има липса на независим институт, който системно да наблюдава и гарантира качеството на анализа на ОМК и който да има право да инициира и извършва актуални и критични изследвания, гледани от европейска гледна точка. Над традиционните упражнения за бенчмаркинг и партньорските проверки е необходимо установяване на процедури за оценка, които ще предоставят солидна и независима база от знания за дискусии и политически подобрения, като в същото време ще се улеснява политическото обучение.

Отвореният метод на координация, включително в рамките на Европейската политика по заетостта, показва редица ограничения, дори ако в тесен смисъл го приемем само като механизъм за координация и взаимно обучение. Въпреки това, неговото използване е полезно и вероятно ще се разшири и в други области на европейско ниво. Ефективността на ОМК може да се увеличи значително при обвързването и пряката му връзка с два ключови въпроса: подчиняването му на общоевропейски гранд-стратегически цели, около които има съгласие от една страна и увеличаването на използването на знанията и експертизата при самите съдържателни елементи на процеса.

5. Заключение

Със сигурност трябва да се вземе на сериозно идеята, че ***ОМК е нов начин на управление, следователно не се прилага същата аналитична решетка като тази, използвана за класическия европейски метод на интеграция.*** ОМК създава интерактивни движения напред и назад между национално и европейско равнище. Това означава, че нова област на действие се дава на европейското равнище, като същевременно се запазва междуправителствената форма.

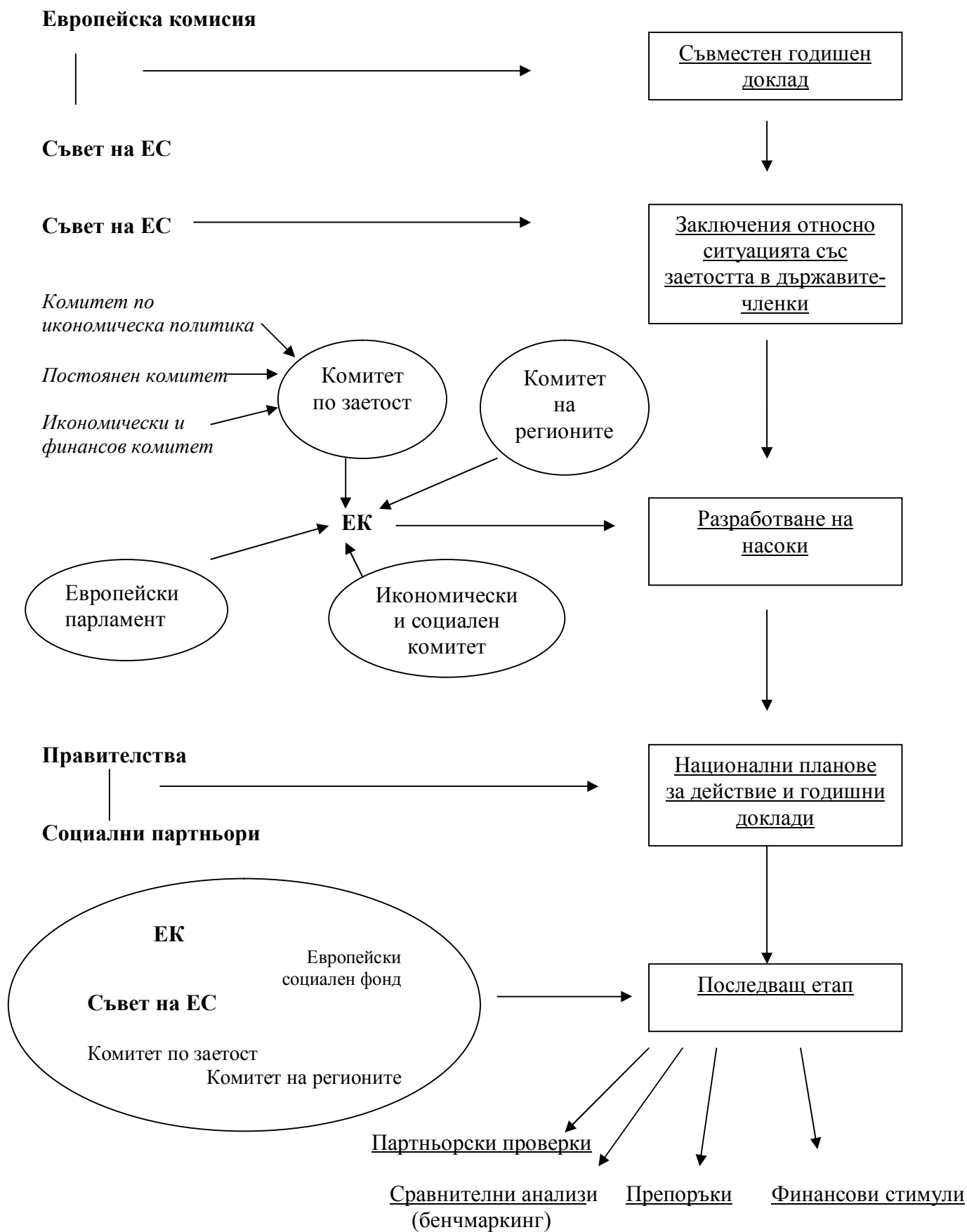
Теорията на ОМК, както и ролята му за промяната на вътрешната политика, трябва да ***отчита ролите на идеите, интересите и властовите отношения при разясняването на промяната в политиката.*** Тя, също така, трябва да вземе предвид взаимодействието на интереси и идеи. Идеята промяна може да повлияе на начина, по който актьорите възприемат техните интереси, а интересите могат да се променят в резултат на обучение или социализация. И все пак, интереси и власт не изчезват, дори в контекста на ученето или социализацията. Една теория на ОМК, освен това, трябва да

бъде на много нива, да вземе предвид взаимодействието на участниците и по този начин интересите, както и властовите отношения на различни нива на управление.

От кратката, но богата история на европейската политика по заетостта става ясно, че тя е *задвижвана от различни конфигурации на коалиции и е повлиявана от външни фактори и появата на нови актьори на европейската арена*. В различните периоди ЕСЗ се оформя повече като състезателна подсистема или пък преобладава кооперативността. Заключение по този повод е, че независимо от степента на състезателност е важно *подходът да е еднакво разбран и следван от различните актьори в определения исторически момент*, в противен случай процесът е вътрешно миниран и може да доведе или до пълна липса на потенциал за развитие и промени, или до нежелани трансфери на инструменти и практики „отвън”.

Ефективността на ОМК е разбрана най-вече като осигуряване на работещ процес за взаимно учене и обмен на знание, които биха могли да доведат до промяна или аргументирана (осмислена) липса на промяна. Този подход изглежда предопределен и от дефиницията на ОМК, давана и от ЕК – за процес на взаимно учене и координирана стратегия, а не за непременно конвергенция и избледняване на различията между държавите.

Фигура 4. ОМК по заетостта



БИБЛИОГРАФИЯ

1. Брайкова, Т., Публичните политики, С. 2003.
2. Владимирова, К., Европейският социален модел: Лисабонската стратегия и Стратегията за заетост на ЕС, С. 2008.
3. Граматиков, М. Изследване на потребителската стойност на Интернет сайтовете на централната администрация, Публична администрация, 1, 2003.
4. Кацамунска, П. Бенчмаркингът като управленски инструмент в публичната администрация, Електронен журнал на ВСУ, бр. 5, 2008
5. Танев, Т., Анализ на публичните политики, С., 2008.
6. Томова, Т., Изработване на политики, програми, проекти, С., 2008.
7. Томова, Т. Социалната политика: капаните на оценката, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Година 2, Брой 4, Октомври 2011
8. Хикс, С., Политическа система на ЕС, С., 2007.
9. Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B. (2002) *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
10. Begg, I. and Berghmann, J. (2002) 'Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?' *Journal of European Social Policy*, Vol 12 No 3 pp.179-194.
11. Börzel, T. (2002) 'Non-state actors and the provision of common goods: compliance with international institutions', in A. He'ritier (ed.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
12. Cohen, M. James March, and Johan Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly* 17 (March 1972): .1—25.
13. Dolowitz, D. and Marsh, D. (2000) 'Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance*, 13 (1), 5–24.
14. Goetschy, J. (1999), "The European Employment Strategy: Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, Vol.5, No.2, pp.117-137.
15. Goetschy, J. (2005) 'The open method of coordination and the Lisbon strategy: the difficult road from potential to results', *Transfer*, 11 (1), 64-80.
16. Haas, P. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization* 46 (1), pp. 1-37.
17. Hartlapp, M. (2009) Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy. In: Kröger, Sandra (ed.): What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-007a.htm>.
18. Hemerijck, A. The Self-transformation of the European Social Model(s), in Gosta Esping-Andersen, With Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles, Oxford University Press, 2002
19. Jacobsson, K. (2004), "Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy", *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No.4, pp.355-370.
20. Jacobsson, K. (2005) 'Trying to reform the "best pupils in the class"? The open method of co-ordination in Sweden and Denmark', in J. Zeitlin and P. Pochet (eds.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 107-136.
21. Jacobsson, K, and A. Vifell, *Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination*, 2002, available on www.govector.org.
22. Lundvall, B.A. and M. Tomlinson (2002) 'International benchmarking as a policy learning tool' in M. Joao Rodrigues (Ed.) *The New Knowledge Economy in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham: 203–231.

23. Mabbett, D. (2005) Learning by numbers? The use of indicators in the coordination of social inclusion policies in Europe
24. Mosher, James S. and David M. Trubek. 2003. Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies* 41 (1): 63-88.
25. Noaksson, N. 2006, Bridging the delivery gap in the Open Method of Co-ordination - Learning to expect less in order to get more, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS).
26. Radaelli, C. M. (2003), *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Research Report, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies.
27. Radaelli, C. 2008. Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis* 10(3): 239-254.
28. Regent, Sabrina. 2003. The Open-Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal* 9 (2): 190-214.
29. Rhodes, R., Binder, S. & Rockman, B. (eds.). 2006. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
30. Rose, R. (2002) Ten steps in lesson-drawing: A guide to learning from abroad, *RSCAS working paper 2002-05*, EUI, Florence.
31. Sabel, C. F. and Zeitlin, J. (2003), "Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation of Europe", unpublished paper presented to the International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union, "The Modernisation of the European Social Model & EU Policies and Instruments", Ioannina, Greece, 21-22 May 2003.
32. Scott, J. and Trubek, D.M. (2002) 'Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union', *European Law Journal* 8(1): 1-18.
33. Stone, D. (1999). Learning Lessons and Transforming Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics* 19 (1), pp. 51-59.
34. Tomova, T. European social policy: do the states matter?, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg Volume 3, Number 1, June 2012
35. Trubek, David M. and Mosher, James. 2001. 'New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model'. Presented at Reconfiguring Work and Welfare in the New Economy. European Union Center, University of Wisconsin-Madison. May 10-12, 2001.
36. Trubek, D. and Trubek, L. (2003) 'Hard and soft law in the construction of Europe'. Paper presented at the workshop 'Opening the Open Method of Co-ordination', Florence, 4-5 July.
37. Zeitlin, J. (2002) The open method of coordination and the future of the European Employment Strategy, Hearing of the European Parliament, Employment and Social Affairs Committee, 8 July 2002.
38. Zeitlin, J. (2005), "The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy", in Zeitlin, J. and Pochet, P. (eds.), with Magnusson, L., *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Brussels, pp.447-503.