

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 8 / Брой 1 / Март 2017



Съдържание

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Valentin Vasilev, Snezhana Dimitrova

ORGANIZATIONAL TRUST AND ORGANIZATIONAL CULTURE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Валентин Василев, Снежана Димитрова

ОРГАНИЗАЦИОННО ДОВЕРИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННАТА КУЛТУРА В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Симеон Петров

КЪМ ПЛУРАЛИСТИЧЕН ПОДХОД ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ПОЛИТИКИТЕ, КООРДИНИРАНИ НА НИВО ЕС

ГРАЖДАНСКИ СЕКТОР

Желка Генова, Веселина Жекова

„ТРЕТИЯТ СЕКТОР” И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ (ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ЕДНО ИЗСЛЕДВАНЕ)

Любимка Андреева

УЧАСТИЕ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА БЪЛГАРСКАТА ЕНЕРГЕТИКА

Лилия Еленкова

ПРИТЕЖАВАТ ЛИ МЛАДИТЕ ХОРА В БЪЛГАРИЯ НЕОБХОДИМИТЕ КОМПЕТЕНЦИИ ЗА УЧАСТИЕ ПРИ ИЗРАБОТВАНЕТО НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ НА ЛОКАЛНО И НАЦИОНАЛНО НИВО?

Contents

Valentin Vasilev, Snezhana Dimitrova

ORGANIZATIONAL TRUST AND ORGANIZATIONAL CULTURE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION (english version)

Valentin Vasilev, Snezhana Dimitrova

ORGANIZATIONAL TRUST AND ORGANIZATIONAL CULTURE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION (bulgaria version)

Simeon Petrov

TO PLURALISTIC APPROACH FOR STUDY OF PUBLIC POLICY COORDINATED AT EU LEVEL

Zeljka Genova, Vesselina Zhekova

"THIRD SECTOR" AND LOCAL GOVERNMENT (RESULT OF ONE STUDY)

Lyubimka Andreeva

NGOs PARTICIPATION IN THE GOVERNANCE OF THE BULGARIAN ENERGY SECTOR

Liliya Elenkova

DO THE YOUNG PEOPLE IN BULGARIA POSSESS COMPETENCES NEEDED TO PARTICIPATE IN THE ELABORATION OF PUBLIC POLICIES AT LOCAL AND NATIONAL LEVEL?

ORGANIZATIONAL CULTURE

ORGANIZATIONAL TRUST AND ORGANIZATIONAL CULTURE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Valentin Vasilev, Snezhana Dimitrova

Abstract

Organizational trust is an essential element of organizational behaviour and in a broader context of human resources management. It is an essential component of organizational culture, reflecting values, psychological needs and problems, leadership and decision making processes, level of commitment and employee motivation. The application of individual components of the theoretical concept of organizational trust within the human resources management in the public administration is an appropriate management tool for upgrading various policies - at local and national level as well as to seek solutions and realize conceptual projects in order to enhance the overall efficiency of the public administration.

Key words: Public administration, organizational trust, organizational culture, employee motivation

INTRODUCTION

In ‘Trust Works!’, Kenneth Blanchard and his colleagues brilliantly introduce the concept of trust in the contemporary organizational and interpersonal relations¹. According to them ‘...trust is a delicate thing...nowadays trust is discussed increasingly and even more of its absence...²’. Organizational trust is an essential element of organizational behaviour and in a broader context of human resource management. It is a substantial component of organizational culture, reflecting values, psychological needs and problems, leadership and the decision making processes. And something more – trust itself is a fundamental value in the value system of the organization. It makes set goals understandable and encourages motivation for their implementation. Trust builds a culture of shared values and attitude towards the development and success of an organization. Organizational trust is also a fundamental component in effective groups and teams in an organization, since without it there wouldn’t be any groups, teams and collectives, but just a crowd of people. Furthermore, it is a part of ‘all those aspects of human relations that optimize activity...³’.

STRATEGIC COMPONENTS OF APPLICATION OF ORGANIZATIONAL TRUST IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

With the accepted in the beginning of 2014 ‘Public administration development strategy 2014-2020’ efforts were made in recuperation of tempo of administrative changes. The previous strategic document in public administration reform – actualized Strategy for modernization of the public administration – completed its operation in 2006. Then adopted a series of individual

¹ Blanchard, K. H., Olmstead, C., & Lawrence, M. C., (2013). *Trust works!: Four keys to building lasting relationships*. New York: William Morrow. Translated and edited in Bulgarian, published in 2015, Classic and Style Pub.

² Blanchard, K. H., Olmstead, C., & Lawrence, M. C., (2013). *Trust works!: Four keys to building lasting relationships*. New York: William Morrow. Translated and edited in Bulgarian, published in 2015, Classic and Style Pub.

³ Panayotov, D., Organizational behaviour, NBU, S., p. 147

strategic documents – Strategy for human resources development in the public administration 2006-2013, Strategy for civil servants training, actualized in 2006, Programme for better regulation 2010-2013. In 2002 a Concept for improvement of administrative services in the context of the principle ‘one stop shop’ was adopted, which isn’t actualized. The increased expectations of citizens and the business impose the development of a new integrated strategy for development of civil servants in the public administration, including and with regard to the development of human resources management and motivation.

As a fundament stands the issue of better performance by officials. It is in collaboration with the activities for personnel motivation and building good work relations⁴. The issue of trust in the organization cannot be seen outside the context of the good organizational culture for achieving desired results. Therefore employee motivation as a set of instruments for increasing productivity includes foundation of trust and application of acceptable values from all members of an organization⁵.

Human resources policies, which allow measuring and increasing the degree of engagement or of employee motivation, nevertheless remain vaguely expressed, except for what concern the employees whose competencies are of strategic character, rare and attributable to great potential.⁶ We sincerely believe in the words of Covey (2009, 51):

*It is important to focus on what seems easy.... Do those few things in which you are strikingly better than the rest and which you most love.... To love your career is as important as using your talents, which leads me to the category of passion.... Never underestimate passion. It is what fills you with satisfaction.*⁷

According to the analysis of the Science institute of the Ministry of Budget, Public Accounts and Civil Administration of France and the state reform ‘there is a direct link between citizens’ satisfaction and that of civil servants. According to the Canadian scientists Heintzman and Marson (2005), there is a clear ‘value chain’ between consumer satisfaction and citizen trust, as well as between employee satisfaction and consumer satisfaction. The latter link is apropos is so strong in management literature that it is called mirror satisfaction. Consequently employee motivation researches have increased (‘European Employees index’, ‘Workforce Commitment index’). It turns out employee satisfaction at work, drives them to surpass themselves, to make an effort, to make the additional step in order to better respond to the users’ needs”. In this way the quality of processes related to human resources management contribute to users’ satisfaction. According to us, the role of organizational trust in these processes is enormous⁸.

CONCEPTUAL FUNDAMENTS OF ORGANIZATIONAL TRUST

In order to understand the nature of organizational trust, a definition of ‘trust’ has to be given. In broad terms it is also treated as faith in the integrity, qualities, skills, competency, loyalty, openness and consistency in the actions of the other. It also includes the willingness to risk trusting other people, often complete strangers. The emergence of trust is made possible on the basis of knowledge (information) about the possibilities of others⁹. Viewed on a personal level, trust is a specific mental construction which in order to be felt and further built, it is required no only and not as much experience as the quality of spirit, moral potential, will and

⁴ Bloisi, W., (2007). *An introduction of Human Resource management*, McGraw-Hill,

⁵ Perry, J., Honddeghem, A., (2008). *Motivation in Public Management - The Call of Public Service*, Oxford University Press

⁶ Public strategic management, Twinning project, Council of Ministers, 2009, page 98

⁷ Covey, S. R., & Colosimo, J., (2009). *Great work, great career.*, page 51, Translated in Bulgarian and published in 2011, Kibea Pub.

⁸ Bernardin, J., (2007). *Human Resource Management*, McGraw Hill, Boston

⁹ Bernardin, J., (2007). *Human Resource Management*, McGraw Hill, Boston

faith i.e. wisdom of personality for it to blossom even in the most devastated human souls. In this regard reflection on trust is particularly important in the context of functionality of the various social systems – business organizations and the different government structures (institutions).

Trust is such a fundamental concept that everyone states he/she understands, but it is difficult to be explained or precisely define. An evidence of this is the long list in the literature of definitions about trust. The dictionaries define it as guaranteed security in the character, ability, power or truth about someone or something, to have faith in something a future or unpredictable.

In social aspect trust is understood as the awaited behaviour from a particular individual or group of individuals, which is pro-social and altruistic, useful and favourable for him/her. As noted by Förster and Kreuz (2011, 79), ‘By complex linking of life worldview and created by common interests communities, more and more values are born, productivity occurs, rises the level of knowledge and fortifies relations’¹⁰.

From a personal aspect trust is a general expectation that one can count on the words, promises, verbal or written statement of another person. To give a detailed and comprehensive definition of ‘trust’, of which to summarize all or most of its ideas in the literature, it is necessary to indicate that confidence:

- Means counting on and/or confidence in any event, process or person;
- Reflects the expectation of a positive result
- Assumes support in the name of common values;
- Still contains some level of uncertainty in the final result.

Therefore, trust as is defined above, could mean rather different things, according to the context in which it is used¹¹.

THE IMPORTANCE OF TRUST FOR THE ORGANIZATION

Trust is in the foundation of human relations in the organization. Through it entirely different parts ‘stick up’; it is like a catalyst, facilitating interaction. Trust has no substitute in the organizational behaviour of individuals. Through it bridges for personal acceptance between staff members are built. Trust plays a key role in sharing values and in achieving dedication to the organization.

We assume that organizational trust exists in teams, where organisational culture is at a high level. Organisational culture is based on the values shared by the members of the organization and the managers’ leadership style. This combination suggests or rejects the existence of organisational trust. Hardly any trust thrives in organisations that have no clearly communicated and shared ethical framework and organizational values. The leadership style on the other hand encourages or derogates the values in teams. In this context, organizational trust has a manifestation in organisations in which the organizational culture is in synergy with established ethical standards. Besides values and ethics, organizational trust has a number of pragmatic dimensions, determined by the successes or failures in organizations.

The importance of organizational trust is mainly due to the following:

- Organizations are hampered to provide stability of work, regular salary increase and higher pensions for their employees. As a result, loyalty and dedication at work of employees are undermined and require improvement by reformulating the objectives so that everyone believes in them by building up relationships of trust based on honesty, integrity and genuine concern for others;

¹⁰ Förster, A., and Kreuz, P., (2011). *Only the dead don't change*, page 79

¹¹ Interesting ideas could be found in Torrington, D., Hall, L., (1991). *Personnel Management*, London, Molander, G., (1987). *Personel Management*, Chartwell-Bratt, Byars, L., Rue, L., (1987). *Human Resource Management*, Irwin

- Employees are more educated, more knowledgeable and more independent, thus more distressful and more critical;
- Ethnic composition of the workforce has become more diverse and the number of women in positions, previously occupied by men has increased;
- Increasing role of networks/clusters of small and medium enterprises, where it appears that confidence plays a particularly important role in co-existence. These are voluntary formations that build up relationships not always on clear mechanisms and written rules. In the public sector this is expressed by the interdependency of processes and resources to achieve a unified state politics – one of the principles in the activity of the administration. Coherence of policies enables citizens to understand them better, which is based on trust in institutions. Conversely, the lack of trust and the tension between government institutions weakens statehood and makes incomprehensible and unacceptable the actions of public administration.

That noted, shows that trust cannot be accepted as granted by an organization, as we look at the organization in the broader concept of commitment within a community of interdependent organizations, as it should be built and developed over time, i.e. to be managed wisely.

Good governance imposes careful and precise approach, particularly manifested in the study of the relation motivation-employee-manager, which includes the component ‘trust’¹². This precise approach, in our opinion is in regard to public administration to develop and strengthen their work at a number of ‘European’ practices and achievements¹³. Such development is preceded by hard work, a new approach to employee motivation, individuality of working with them¹⁴.

Tom Peters defines trust as the first of the six key ideas that transform business nowadays, along with total quality management, new discoveries, knowledge management programmes, virtual organizations and project management. A number of studies concluded that the optimal organization cannot exist without trust¹⁵.

Organizations with low trust are characterized by the following components:

- The atmosphere there is quiet; low energy and commitment;
- If someone has their own opinion or complain he/she gets punished or fired;
- Any change is met with suspicion;
- The formal leader is at the top; status is very important; decisions are made on top and are descended down the entire chain through commands and orders;
- People feel like irremovable in their work.

Individual researchers found several variables clarified theoretically and empirically confirmed that correlate with the dynamics of trust in the organization¹⁶. These are the variables:

- Participation in decision making;
- Degree of autonomy/delegation;
- Feedback;
- Encouraging behaviour of superiors to employees;

¹² Perry, J., Honddeghem, A., (2008). *Motivation in Public Management - The Call of Public Service*, pages 56-66, Oxford University Press

¹³ Mladenov, M., *The existential dilemmas of civil servants*, website of the Professional union of civil servants, 29.01.2016, <http://pods-bg.org/?p=2143#comment-42517>

¹⁴ Vasilev, V., *Contemporary motivational techniques and their application in the public administration*, page 2 and further

¹⁵ Vachkova, E., (2007). *Human resources management – Bulgarian and worldwide experience*, RAABE; Vachkova, E., & collective, (2005). *Effective human resources management – a practical guidebook*, RAABE

¹⁶ Menken, I., (2009). *Organizational Behavior and Leadership Management Essentials*

- Communications.

New realities require extending those variables with – innovation as an opportunity for organizational development, based on new technologies, solutions, scientific discoveries, and this is a high level of trust and support to be able to go the path from idea to realization. Changing any of these variables in one way or another reflects on the trust in the organization. We support the idea of Förster and Kreuz (2011) and that:

...the less the control over own activities and the less the space for decision-making, the greater the stress and the more significant the consequences on health there are. Opposite conclusion states: Freedom is not stressful! One who unfolds their true potential is not feeling worse, but better!¹⁷ (2011, 145 and further)

ESTABLISHING AND MAINTAINING TRUST

Trust is one thing you need to win and build, after which develop, which undoubtedly requires time. A possible approach in the realization is the implementation of ‘stepper rhythm’ of approbation, which may include for example the following steps:

Step One – Establishment of an Appropriate Organizational Culture.

Such awareness exists, that the establishment and maintenance of trust in the organization starts with creating its culture, based on certain values in which people actually believe. Mutual trust can be developed only when shared values, honesty and integrity are the foundation of trust between individuals. Regular statements of the organization’s mission, objectives and deadlines are symbols of organizational culture. But this culture is essentially revealed only when words are put to into action. And as noted above, it is a question of leadership.

Step Two – Leadership

Leadership is used in the context of mutual trust, on the basis of shared values and honesty between people. If they are absent, leaders must convince their employees or their co-workers to be followed by imposition of external control, restrictions, detailed instructions and supervision of the work performed. If an organizational culture is established based on shared values, employees will be more engaged and committed to the organization, because they will believe the set goals are achievable. In this case management will be done not through control, but through effective leadership – with navigation, delegation, support and guidance.

Step Three – Finding a ‘Catalyst’ of Trust

As Gostick and Elton (2012, 67), note in their magnificent book ‘The carrot principle’: *The acknowledgment has an effect as it satisfies a universal human necessity. All strive to gain weight in the eyes of those we work with. Communication combined with acknowledgement of strategically important forms of behaviour put out of the window notions and values to move them in the minds and hearts of your subordinates, and it is just where you want to be..... at the moment when you publicly acknowledge someone for his/her contribution, the ‘mercury pole’ of trust hits the ceiling.....¹⁸*

It is necessary the organization to approbate and realize appropriate programmes for acknowledgement/recognition of contributions of employees and to ‘cultivate’ them in his/hers human resource management practices. The recognition builds confidence that achievements are visible and supported, that teams achieve their success together with individual contribution of each of its members.

¹⁷ Förster, A., and Kreuz, P., (2011). *Only the dead don’t change*, page 145 and further

¹⁸ Gostick, A., Elton, C., (2012). *The carrot principle*, page 67, Classic and style,

Fourth Step – Establishment of Emotional Bonds in the Organization

To develop spontaneous trust in the organization, members must feel safe and have open communication between management and employees. Moreover, the development of such trust between people in the organization is vital to have a full understanding (vertical and horizontal) of what to expect from each other and also their duties and responsibilities for its establishment. Factors that are the basis for the establishment, development and maintenance of interpersonal trust are:

- Sincerity, defined as honesty and loyalty;
- Competence, defined as expertise and interpersonal skills and abilities required for a working position;
- Perseverance, defined as reliability, predictability and excellent solutions in the management of certain situations;
- Loyalty, defined as benevolent motives; desire, desire to protect and maintain relations with someone;
- Openness, as an internal attitude and willingness to share ideas and information freely.

Dale Carnegie on the other hand, defines trust as ‘fourth factor’ in the effective management, placing it next to cooperation, collaboration and collegiality¹⁹. Maintenance or management of trust requires in turn:

- Existence of an incentives system that encourages high levels of trust by rewarding behaviour related to trust and punishing distrust;
- Organizational structure, supporting an environment of trust. For example, if the formal structure of the organization does not allow two-way communication, or other reason hindering trust, then the organization will not be able to significantly increase the current level of trust;
- Career development programmes and systems for assessing work performance should be complete and meaningful. Provided that senior management is concerned about personal growth and employee development, then this leads to presence of effective feedback and in turn increases trust.

SOCIO-PSYCHOLOGICAL MODEL OF TRUST IN THE ORGANIZATION

Trust is a prerequisite for people to want to cooperate and help each other, to build up their efforts. The more timely actions are to create an atmosphere of trust, the better. The more intense people communicate with each other and have the opportunity to tell about themselves and hear the opinion of others, the more likely it is for trust to occur between them. These postulates are imposed on the nature of the ‘social self’ incurred by researchers of social psychology as well as by leading scientists in the field of organizational behaviour²⁰.

The head of an organization, group or a team can help a lot in creating a sustainable trust atmosphere. It is necessary that he/she organizes successive workshops devoted to mutual understanding in which participants get acquainted with their roles, share their views and seek an answer to the question ‘Who am I and with what am I useful to the organization.’

In this case the fun element can be successfully implemented. A game is something very interesting and could provoke participants in an informal way to give and seek information for each other openly and voluntarily. Another way to stimulate the processes of self-disclosure and

¹⁹ Carnegie, D., & Associates, (2012). *How to build meaningful relationships*, page 60-61, Colibri

²⁰ Schermerhorn, J. R. Jr., Osborn, R. N., Uhl-Bien, M., (2010). *Organizational Behavior*, 11-th edition, John Wiley & Sons, Inc.

feedback are self-evaluation questionnaires and opinion of colleagues, entertaining and enlightening tests and educational concepts²¹.

It is necessary to follow the following basic steps:

- Provocation towards processes of self-disclosure and feedback between the people in the team. This could be done with a few successive workshops;
- An explanation about the purpose of the meeting – creating trust, what exactly is trust and how important its role is in the work process;
- Help people get rid of their fears and tension regarding the conduction of these workshops. Nobody expects them to tell personal stories, discuss family life, achievements and failures. It will suffice to highlight their qualities, abilities, typical actions that would contribute to their team's results in front of their colleagues, aiming for acquaintance with each other;
- Defining the objectives of the organization – if they are boring, too easy or elementary to achieve, there is no sense of employee provocation with the aim of self-disclosure, feedback, mutual trust.

CHALLENGES

To improve performance due to human resource management is undoubtedly a challenging task for the public administration²². The implementation and logic of results are incorporated across the governments' programmes for public administration development. The results of human resource management are measured by contribution to strategic reforms and by optimization of expenses for processes of human resources management²³.

The modernization of the administration is a priority for each EU Member State. The common between them is that government institutions in any modern society have one and the same task: they work for the people. They work for every particular individual with one final goal: respect, protection and guaranteeing the rights of each individual citizen, his welfare and social security.

The implementation of individual components of theoretical concept of organizational trust in the framework of human resource management in the public administration, according to us, is a suitable management tool on which to build up various policies – on local and national level, to seek solutions, to implement conceptual projects, to bring dynamics in the organizational culture²⁴... and last but not least – 'to be born, to stand up, to walk and to run' a young and with an innovative mind-set administrative machine, in which the establishment and development of organizational trust is a priority.

²¹ Exceptionally popular instrument in Japan and USA is the **concept 'Kokology'**, Kokology is an entertaining, Japanese game with tests from the popular psychology which reveals your true Self. It, as one of the areas of psychology is developed by two Japanese – Isamu Saito and Tadahiko Nagao. Kokology is the study of kokoro ('mind' or 'spirit' in Japanese). Based on sound psychological principles, it requires you provide answers to seemingly innocent questions then shows you what they reveal about you. Kokology offers a unique approach towards self-knowledge, and when played with more people, it might turn out a fun way for insight into your essence, unknown to others. The other so popular concept is **that of the so-called emotional intelligence**; see more at Merlevede, P. E., Bridoux, D., Vandamme, R., (2005). *7 steps to emotional intelligence*, Classic and style; Wood, R., Toley, H., (2007). *Professional tests for emotional intelligence*, Locust, C.

²² Holzer, M., & Schweser, Richard W., (2011). *Public Administration: An Introduction*, M.E.Sharpe, Inc.

²³ Holzer, M., & Schweser, Richard W., (2011). *Public Administration: An Introduction*, M.E.Sharpe, Inc., p. 99

²⁴ More about the organizational culture - Schein, E., (2004). *Organizational Culture and Leadership*, Third Edition; Schein, E. H., (1990). *Organizational culture*, (Vol. 45, No. 2, p. 109). American Psychological Association; Schein, E. H., (1990). *Organizational culture*, Vol 45(2), pages 109-119, American Psychologist; Schein, E. H., (2006). *Organizational culture and leadership* (Vol. 356), John Wiley & Sons; Sotirova, D., & Davidkov, Ts., (2004). *The administrative culture*

BIBLIOGRAPHY:

- Bernardin, H. J. 2007. *Human Resource Management: An Experiential Approach*. Boston: McGraw-Hill.
- Blanchard, K. H., Olmstead C., and Lawrence, M. C. 2013. *Trust Works!: Four Keys to Building Lasting Relationships*. New York: William Morrow. Translated and edited in Bulgarian, published in 2015, Sofia: Classic and Style
- Bloisi, W. 2007. *An Introduction to Human Resource Management*. London: McGraw-Hill Education.
- Carnegie, D. 2012. *How to Build Meaningful Relationships*. Sofia: Colibri, 12.03.2012.
Translated and edited by Deyan Kyuchukov
- Covey, S. R., and Colosimo, J. 2009. *Great Work, Great Career*. Salt Lake City, UT: FranklinCovey Pub. Translated and edited in Bulgarian, published in 2011 by Kibea
- Förster, A., and Kreuz, P. 2011. *Only the dead don't change*. Sofia: Eastra Holding Group JSC.
- Gostick, A., and Elton, C. 2012. *The carrot principle*. Sofia: Classic and style
- Heintzman, R., and Marson, B. 2005. "People, Service and Trust: Is There a Public Sector Service Value Chain?" *International Review of Administrative Sciences* 71, no. 4: 549-75. doi:10.1177/0020852305059599
- Holzer, M. and Schwester, R. W. 2011. *Public Administration: An Introduction*, M.E.Sharpe Inc.
- Chartwell, B., Byars, L., and Rue, L. 1987. *Human Resource Management*, Irwin
- Menken, I. 2009. *Organizational Behavior and Leadership Management Essentials*
- Merlevede, P. E., Bridoux, D., and Vandamme, R. 2005. *7 steps to emotional intelligence*, Sofia:Classic and style
- Mladenov, M. 2016. *The existential dilemmas of civil servants*, website of the Professional union of civil servants, 29.01.2016, <http://pods-bg.org/?p=2143#comment-42517>
- Panayotov, D. n.d. *Organizational behaviour*, Sofia: NBU
- Perry, J., and Hondeghem, A. 2008. *Motivation in Public Management - The Call of Public Service*, Oxford University Press
- Perry, J., Hondeghem, A., (2008). *Motivation in Public Management - The Call of Public Service*, pages 56-66, Oxford University Press
- Public strategic management*. 2009. Twinning project, Sofia: Council of Ministers, page 98
- Schein, E. H. 1990. *Organizational culture*. *American Psychologist* Vol. 45 (2): 109. doi: 10.1037/0003-066X.45.2.109
- Schein, E. H. 2006. *Organizational Culture and Leadership*. John Wiley & Sons.
- Schein, E. H. 2004. *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schermerhorn, J. R. Jr., Osborn, R. N., and Uhl-Bien, M. 2010. *Organizational Behavior*, 11th ed. John Wiley & Sons.
- Sotirova, D., and Davidkov, Ts. 2004. *The administrative culture*.
- Torrington, D., and Laura H. 1991. *Personnel Management: A New Approach*. New York: Prentice Hall.

Vachkova, E. 2007. *Human resources management – Bulgarian and worldwide experience*. RAABE

Vachkova, E., and collective. 2005. *Effective human resources management – a practical guidebook*. RAABE

Vasilev, V. *Contemporary motivational techniques and their application in the public administration*

Wood, R., and Toley, H. 2007. *Professional tests for emotional intelligence*. Locus C.

ORGANIZATIONAL TRUST AND ORGANIZATIONAL CULTURE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Authors

First Author:

Associate Professor PhD Valentin Penchev Vasilev
Bulgaria, Blagoevgrad, 2704, str. Chataldzha 1b, floor 4, mobile №00359885914849 and
00359898438468, e-mail: valyopen@abv.bg

Second Author /corresponding author/:

*PhD Snezhana Dimitrova Milikina (corresponding author)- Bulgaria, Sofia, 1574, Hristo
Smirnenski 65, mobile №00359885185602, e-mail: s.dimitrova@gmail.com*

Short biography: Valentin Vasilev, PhD:

Valentin Vassilev is a PhD in "Organization and Management beyond the sphere of material production" and "Docent" in "Human Resources Management in the public sphere" / in Law and History faculty of SWU N. Rilski and lecturer at the Institute of Public Administration. The scientific areas in which he works are: "Human Resource Management", "Public Management", "Organizational Behaviour", "Modern motivational techniques", "Local Public Policies", "Leadership and Change Management" and others. He has published more than thirty scientific papers, on issues related to human resources management in the public sphere, in Bulgarian and foreign editions. He specialized in the field of human resource management and public management in France, Russia, Poland and Greece.

Short biography: Snezhana Dimitrova, PhD:

Snezhana Dimitrova is a PhD in management and administration, with more than 15 years of managerial experience in the public and private sectors. Snezhana has been a project manager in more than 15 projects directed at management improvement in the public sector, with more than 6 years of experience as a project leader in the public sector. Snezhana is a lecturer at the Institute of Public Administration (IPA), at the European Polytechnic University (EPU) and at South-west University "Neofit Rilski" (SWU), Bulgaria.

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ОРГАНИЗАЦИОННО ДОВЕРИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННАТА КУЛТУРА В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Валентин Василев, Снежана Димитрова

Резюме

Организационното доверие е основен елемент от организационното поведение и в по-широк контекст от управлението на човешките ресурси. То е основен компонент на организационната култура, отразявайки ценности, психологически нужди и проблеми, лидерство и процес на вземане на решения, ниво на обвързване и мотивация на служителите. Прилагането на индивидуални компоненти от теоретическата концепция за организационното доверие в рамките на управлението на човешките услуги в публичната администрация, е подходящ управленски инструмент за обновяване на различни политики – на местно и национално ниво, както и за намиране на решения и реализиране на концептуални проекти, с цел подобряване на общата ефективност на публичната администрация.

Ключови думи: публична администрация, организационно доверие, организационна култура, мотивиране на служителите

ORGANIZATIONAL TRUST AND ORGANIZATIONAL CULTURE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Valentin Vasilev, Snezhana Dimitrova

Abstract

Organizational trust is an essential element of organizational behaviour and in a broader context of human resources management. It is an essential component of organizational culture, reflecting values, psychological needs and problems, leadership and decision making processes, level of commitment and employee motivation. The application of individual components of the theoretical concept of organizational trust within the human resources management in the public administration is an appropriate management tool for upgrading various policies - at local and national level as well as to seek solutions and realize conceptual projects in order to enhance the overall efficiency of the public administration.

Key words: Public administration, organizational trust, organizational culture, employee motivation

Въведение

В „Приказка за доверието!“, Кенет Бланчарт и негови колеги по блестящ начин представят концепцията за доверието в съвременните организационни и междуличностни отношения¹. Според тях „...доверието е деликатно нещо...днес все повече се говори за доверие и дори още повече за неговата липса...“². Организационното доверие е съществен елемент на организационното поведение и в по-широк контекст на управлението на човешките ресурси. То е съществен компонент на организационната култура, отразяваща ценностите, психологическите нужди и проблеми, лидерството, процесите на вземане на решения. И нещо повече - самото доверие е фундаментална ценност в ценностната

¹ Бланчарт, К, С.Олмстед, М. Лорънс, Доверието върши работа, Класика и стил, С., 2015

² Цитиран източник

система на организацията. То прави разбираеми поставените цели и създава мотивация за изпълнението им. Доверието изгражда култура на споделени ценности и отношение към развитието и успеха на организацията. Организационното доверие е и основен компонент в ефективните групи и екипи в организацията, защото без него не би имало групи, екипи и колективи, а просто едно множество от хора. То е елемент от „всички онези аспекти на човешките отношения, които оптимизират дейността...“³.

Стратегически компоненти на приложение на организационното доверие в публичната администрация.

С приетата в началото на 2014 година „Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 година“ се положиха усилия за възстановяване на темпото на административните промени. Предходният стратегически документ за реформа на държавната администрация - актуализираната Стратегия за модернизирание на държавната администрация - приключи своето действие през 2006 г. След това са приети редица отделни стратегически документи – Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 – 2013 г., Стратегия за обучение на служителите в администрацията, актуализирана през 2006 г., Програма за по-добро регулиране 2010 – 2013 г. През 2002 г. е приета Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“, която не е актуализирана. Нарасналите очаквания на гражданите и бизнеса налагат разработването на нова интегрирана стратегия за развитие на служителите в администрацията, включително и във връзка с развитието на управлението на човешките ресурси и мотивацията.

Като фундамент стои въпросът за по-доброто изпълнение на служителите. То е в колаборация с дейностите по мотивация на персонала и изграждане на добри работни взаимоотношения⁴. Въпросът с доверието в организацията не може да бъде разглеждан извън контекста на добрата организационна култура за постигане на желани резултати. Следователно мотивацията на служителите като набор от инструменти за повишаване на производителността включва изграждане на доверие и прилагане на приемливи ценности от всички членове на организацията⁵.

Политиките за човешките ресурси, които позволяват да се измери и да се повиши степента на ангажираност или на мотивация на персонала, при все това остават неясно изразени, с изключение на това, което се касае до служителите, чиито компетенции са от стратегически характер, рядко срещани и дължащи се на голям потенциал.⁶ Искрено вярваме в думите на Стивън Кови: „Важно е да се съсредоточите върху онова, което изглежда лесно...Правете онези няколко неща, в които сте поразително по-добри от останалите и които най-много обичате.....Да обичате кариерата си е точно толкова важно, колкото да използвате талантите си, което ме отвежда към категорията на страстта....Никога не подценявайте страстта. Тя е това, което ви изпълва с удовлетворение...“⁷.

Според анализа на Научния институт на френското министерство на бюджета, публичната отчетност, държавната служба и на реформата на държавата, „съществува пряка връзка между удовлетворението на гражданите и това на служителите. Според канадските учени, Р.Хейнцман и Б.Марсон, съществува ясна „ценностна верига“ между

³ Панайотов, Д. Организационно поведение, НБУ, С., стр. 147

⁴ Bloisi, W., An introduction of Human Resource management, McGraw-Hill, 2007

⁵ Perry, J., A. Hondeghemq Motivation in Public Management - The Call of Public Service, Oxford University Press, 2008,

⁶ Публичен стратегически мениджмънт, Туининг проект, Министерски съвет, 2009, стр. 98

⁷ Кови, Ст, Дж. Колосимо, Супер работа, супер кариера, Кибса, С. 2011, стр. 51

удовлетвореност на потребителя и доверие на гражданина, както и между удовлетвореност на персонала и удовлетвореност на потребителя. Последната връзка между другото е толкова силна в мениджърската литература, че е наречена огледална удовлетвореност. Впоследствие, проучванията за удовлетвореност на персонала се увеличиха (“ European Employees index”, “ Workforce Commitment index“). Оказва се, че удовлетвореността на служителите в работата ги кара да надминат себе си, да положат усилие, да направят допълнителна крачка, за да могат по-добре да откликнат на нуждите на потребителите.” По този начин, качеството на процесите, свързани с управлението на човешките ресурси допринася за удовлетвореността на потребителите. Ролята на организационното доверие в тези процеси според нас е огромна⁸.

Концептуални основи на организационното доверие

За да разберем същността на организационното доверие трябва да дадем определение на понятието „доверие”. В най-общ план същото се третира като вяра в почтеността, качествата, способностите, компетентността, лоялността, откритостта и последователността в действията на другия. Включва и готовността на риск да се довериш на други хора, често пъти съвсем непознати. Появата на доверие е възможно на основата на познание (информация) за възможностите на другите⁹. Разглеждано в личен план доверието е специфична ментална конструкция и за да го усетиш, още повече изградиш, се изисква не само и не толкова опит, колкото качество на духа, морален потенциал, воля и вяра, т.е. мъдрост на личността, за да разцъфти то и в най-опустошените човешки души. В тази насока особено важно е осмислянето на доверието в контекста на функционирането на различните социални системи – бизнес организациите и различните държавни структури (институции).

Доверието е такова фундаментално понятие, което всеки твърди, че разбира, но е трудно то да се обясни, или точно определи. Свидетелство за това е дългият списък в литературата от дефиниции за доверието. Речниците дефинират понятието като гарантирана сигурност в характера, способността, силата или истината за някого или нещо, да се има вяра в нещо бъдещо, или непредвидимо.

В социален аспект доверието се разбира като очаквано поведение от определен индивид или група от индивиди, което е просоциално и алтрустично, полезно и изгодно за него. Както отбелязват Фьорстер и Кройц „Чрез комплексно обвързване на житейски миоглед и създадени от общи интереси общности все повече се раждат стойности, възниква продуктивност, расте равнището на знанието и укрепват отношенията“¹⁰.

В личностен аспект доверието е общо очакване, че може да се разчита на думата, на обещанието, на устно или писмено изявление на друг човек.

За да дадат подробно и изчерпателно определение за “доверие”, което да обобщава всички или повечето за времето си идеи в литературата е необходимо да се посочи, че доверието е :

- Означава разчитане и/или увереност в някакво събитие, процес или човек
- Отразява очакването за позитивен резултат
- Предполага подкрепа в името на общи ценности
- Че все пак съдържа и някакво ниво на несигурност в крайния резултат.

⁸ Bernrdin, John, Human Resource Management, McGrow Hill, Boston, 2007

⁹ Bernrdin, John, Human Resource Management, McGrow Hill, Boston, 2007

¹⁰ Аня Фьорстер, П.Кройц, Само мъртвите не се променят“, Еастра, С., 2011, стр.79

Следователно, доверието, така като е дефинирано по-горе, може да означава твърде различни неща, в зависимост от контекста в който се използва¹¹.

Значение на доверието за организацията

Доверието е в основата на човешките взаимоотношения в организацията. Чрез него „слепват“ коренно различни части; то е катализатор, улесняващ взаимодействието. Доверието няма заместител в организационното поведение на индивидите. Чрез него се изграждат мостове за личностно приемане между членовете в екипа. Доверието играе ключова роля за споделените ценности и за постигане на отдаденост към организацията.

Допускаме, че организационното доверие съществува в екипи, в които организационната култура е на високо ниво. Самата организационна култура се основава на ценностите, които споделят членовете на организацията и лидерския стил на ръководителя. Тази съвкупност предполага или отхвърля съществуването на организационно доверие. В организации, които нямат ясно комуникирана и споделена етична рамка и организационни ценности, трудно може да вирее доверието. Лидерският стил, от друга страна поощрява или дерогира ценностите в екипите. В този смисъл, организационното доверие има проявление в организации, в които организационната култура е в хармонична симбиоза с установени етични норми. Освен ценностите и етиката, организационното доверие има и редица прагматични измерения, обусловени от успехите или неуспехите в организациите.

Значението на организационното доверие се дължи основно на следното :

- Организациите са затруднени да осигуряват стабилност на работата, редовно увеличение на заплатата и високи пенсии за своите служители. В резултат на това лоялността и посвещението в работата на служителите биват накърнявани и изискват повишаване чрез преформулиране на целите, така че всеки да повярва в тях чрез изграждане на връзки на доверие, основани на честност, почтеност и истинска загриженост за другите
- Служителите са по-образовани, с повече знания и по-независими, следователно по-недоверчиви и по-критични.
- Етническият състав на работната сила е станал по-разнообразен и броят на жени на постове, доскоро заемани от мъже, се е увеличил.
- Увеличава се ролята на мрежите/клъстерите от малки и средни предприятия, където се оказва, че доверието играе особено важна роля за съвместното им съществуване. Това са доброволни образувания, които изграждат отношенията си не винаги на ясни механизми и писмени правила. В публичния сектор това се изразява от взаимозависимост на процесите и ресурсите за постигане на единна държавна политика- един от принципите в дейността на администрацията. Кохерентността на политиките създава възможност гражданите да ги разбират по-добре, което е и основата на доверието към институциите. Обратното, липсата на доверие, напрежението между институциите отслабва държавността и прави неразбираеми и неприемливи действията на публичната администрация.

Така отбелязаното показва, че доверието не може да се приема за някаква организационна даденост, като разглеждаме организацията в широкото понятие на

¹¹ Интересни идеи могат да се намерят в Torrington, D., Hall,L., Personnel Management, London, 1991, Molander,G., Personel Management, Chartwell-Bratt, 1987, Byars,L., Rue, L., Human Resource Management, Irwin, 1987

обвързаност в рамките на една общност от взаимозависими организации, а то трябва да се гради и развива във времето, т.е. да се управлява разумно.

Доброто управление налага внимателен и прецизен подход, особено силно изразяващ се и в изследването на релацията мотивация-служител-ръководител, която включва компонента „доверие“¹². Този прецизен подход, според нас с оглед на това публичната администрация да развие и утвърди в работата си редица „европейски“ практики и постижения¹³. Такова развитие се предшества от усилена работа, от нов подход към мотивацията на служителите, от индивидуалност в работата с тях.¹⁴

Том Петерс определя доверието като първата от шестте ключови идеи, които преобразуват бизнеса в наши дни, наред с тоталното управление на качеството, новите открития, програмите за управление на знанието, виртуалните организации и менажирането на проекти. Редица изследвания, налагат изводът, че оптималната организация не може да съществува без доверие¹⁵.

Организации с ниско доверие се отличават със следните компоненти :

- атмосферата в тях е тиха; с ниско равнище на енергичност и обвързване.
- ако някой има собствено мнение или се оплаква, се наказва или уволнява.
- всяка промяна се посреща с подозрение.
- формалният лидер е най-отгоре; статусът е много важен; решенията се вземат по върховете и се спускат надолу по цялата верига, чрез команди и заповеди.
- хората се чувстват като закрепостени в своята работа.

Отделни изследователи установяват няколко променливи, изяснени теоретично и потвърдени емпирично, които корелират с динамиката на доверието в организацията¹⁶. Това са променливите:

- участие в процеса на вземане на решение;
- степен на автономност/делегиране;
- обратна връзка;
- насърчително поведение на началниците спрямо служителите;
- комуникации

Новите реалности налагат да бъдат разширени тези променливи с - иновативност, като възможност за развитие на организациите, основани на нови технологии, решения, научни открития, а това е висша степен на доверие и подкрепа за да може да се извърви пътя от идеята до реализацията.

Промяната на коя да е от тези променливи в една или друга степен се отразява на доверието в организацията. Подкрепяме тезата на Фьорстер и Кройц, че „...колкото по-малък е контролът върху собствената дейност и колкото по-малко е пространството за вземане на решения, толкова по-голям е стресът и толкова по-съществени са неговите

¹² Perry, J., A. Hondeghemq Motivation in Public Management - The Call of Public Service, Oxford University Press, 2008, 56-66

¹³ Виж повече – Младенов, М., Екзистенциалните дилеми на държавните служители, сайт на Професионално обединение на държавните служители, 29.01.2016, <http://pods-bg.org/?p=2143#comment-42517>

¹⁴ Василев, В., „Съвременни мотивационни техники и приложението им в публичната администрация“, стр. 2 и следващи

¹⁵ Водещ изследовател в тази материя е проф. д.ик.н Елизабета Вачкова. Виж съчиненията: Вачкова, Е., Управление на човешките ресурси – българския и световен опит, С., 2007; Вачкова, Е. и колектив, Ефективно управление на човешките ресурси – практически наръчник, РААБЕ, С., 2005;

¹⁶ Menken, I., Organizational Behavior and Leadership Management Essentials; 2009

последници върху здравето. Обратния извод гласи: Свободата не е стресираща! Който разгърне целия си потенциал не се чувства по-зле, а по-добре!¹⁷.

Изграждане и поддържане на доверието

Доверието е такова нещо, което трябва да се спечели и изгради, а след това развие, което без съмнение изисква време. Възможен подход в реализацията е приложението на „стъпков ритъм“ на апробиране, който може да включва например следните стъпки:

Първа стъпка – създаване на подходяща организационна култура

Съществува разбирането, че изграждането и поддържането на доверието в организацията започва със създаването на нейна култура, базирана на определени ценности, в които хората действително вярват. Взаимното доверие може да се развие в организацията, тогава когато споделените ценности, честността и почтеността са в основата на доверието между индивидите. Редовните изявления на организацията за нейната мисия, сроковете и целите са символи за организационна култура. Но тази култура по същество се разкрива едва тогава, когато думите се приведат в действие. А както отбелязахме по-горе, това е въпрос на лидерство.

Втора стъпка – лидерството

Лидерството се използва в контекста на взаимното доверие, на основата на споделени ценности и откровеност между хората. Ако те липсват, лидерите трябва да убедят служителите или своите сътрудници да ги следват с налагането на външен контрол, ограничения, подробни наставления и наблюдение на извършената работа. Ако се установи организационна култура, на основата на споделени ценности, служителите ще бъдат по-ангажирани и посветени спрямо организацията, защото ще вярват, че поставените цели са постижими. В този случай управлението ще се извършва не чрез контрол, а чрез ефективно лидерство – с напътстване, делегиране, подкрепа и даване на насоки .

Трета стъпка – намиране на „катализатор“ на доверието

Както отбелязват Гостик и Елтън във великолепната си книга „Принцип на моркова“, „Признанието има ефект, тъй като задоволява всеобща човешка потребност. Всички се стремим да придобием тежест в очите на онези с които работим. Общуването в съчетание с признанието на стратегически важни форми на поведение изважда от витрината представи и ценности, за да ги преместят в умовете и сърцата на вашите подчинени, а то е тъкмо там, където искате да бъдат.....в мига, когато публично отличите някого заради негов принос, „живачния стълб“ на доверието удря табана...“¹⁸. Необходимо е организацията на апробира и реализира подходящи програми за признание на приносите на служителите и да ги „култивира“ в своите практики по управление на човешките ресурси. Признанието изгражда доверие, че постиженията са видими и подкрепяни, че екипите постигат успехите си заедно с индивидуалният принос на всеки един от членовете му.

Четвърта стъпка – изграждане на емоционални връзки в организацията

За да се развие спонтанно доверие в организацията, членовете трябва да се чувстват в безопасност и да има открита комуникация между управлението и служителите. Нещо повече, развитието на такова доверие между хората в организацията да има пълно

¹⁷ Цитиран източник, стр. 145 и следващи

¹⁸ Е.Гостик, Ч.Елтън, Принцип на моркова, Класика и стил, С., 2012, стр. 67

разбиране (по вертикала и хоризонтала), на това какво да очакват един от друг, а също и на техните задължения и отговорности за създаването му. Факторите, които са основа при създаването, развитието и поддържането на междуличностното доверие са :

- искреност, определена като честност и вярност ;
- компетентност, определена като експертни и междуличностни познания и способности, изисквани от дадена работна позиция
- постоянство, определено като надеждност, предвидимост и отлични решения при овладяване на дадени ситуации
- лоялност, определена като доброжелателни мотиви; желание, стремеж да се защитят и запазят отношенията с някого
- откритост, като вътрешна нагласа и желание да се споделят идеи и информация свободно

Дейл Карнеги от друга страна, определя доверието като „четвъртия фактор“ при ефективното управление, нареждайки го до сътрудничеството, взаимодействието и колегиалността¹⁹.

Поддържането или управлението на доверие изисква на свой ред:

- Наличие на система от поощрения, която да насърчава високите равнища на доверие, като награждава поведението свързано с доверие и наказва недоверието;
- Организационната структура, подкрепяща средата на доверие . Например, ако формалната структура на организацията не позволява двупосочна комуникация, или друга причина възпрепятства доверието, то организацията няма да е в състояние да повиши чувствително съществуващото в момента доверие;
- Програмите за кариерно развитие и системите за оценяване на представянето в работата трябва да са изчерпателни и смислени. При условие, че висшият ръководен състав е загрижен за личното израстване и развитието на служителите, то това води до наличие на ефективна обратна връзка и на свой ред повишава доверието.

Социалнопсихологичен модел на доверието в организацията

Доверието е условие хората да поискат да си сътрудничат, да си помагат взаимно, да надграждат усилията си. Колкото по-навременни са действията за създаване на атмосфера на доверие, толкова по-добре. Колкото по-интензивно хората контактуват помежду си и имат възможността да разкажат за себе си и да чуят мнението на останалите, толкова по-голяма е вероятността да се появи доверие помежду им. Тези постулати са наложени от природата на „социалният аз“, направен от изследователи на социалната психологи, както и от водещите учени в областта на организационното поведение²⁰.

Ръководителят на една организация, група или екип може да помогне много за създаването на устойчива атмосфера на доверие. Необходимо е той да организира няколко поредни работни срещи, посветени на взаимното опознаване, в които участниците да се запознаят със своите роли, да споделят мнението си и потърсят отговор на въпроса „Кой съм аз и с какво съм полезен в организацията“.

В случая успешно може да се приложи игровият елемент. Играта е нещо много увлекателно и провокира участниците в нея по непринуден начин да дават и да търсят

¹⁹ Дейл Карнеги & Associates, Как да градим пълноценни отношения, Колибри, С, 2012, стр. 60-61

²⁰ John R. Schermerhorn Jr.; Richard N. Osborn; Mary Uhl-Bien; Organizational Behavior, 11-th edition, John Wiley & Sons, Inc., 2010

информация за себе си, съвсем открито и доброволно. Друг начин за стимулиране на процесите на саморазкриване и обратна връзка са въпросниците за самооценка и мнение на колегите, забавни и поучителни тестове и образователни концепции²¹.

Необходимо е да се спазват следните основни стъпки: Провокация към процесите на саморазкриване и обратна връзка между хората в екипа. Това може да стане чрез няколко поредни работни срещи; Обяснение относно целта на срещата - създаване на доверие, какво точно е доверието и колко важна е неговата роля в процеса на работата.; Помощ на хората да се освободят от страховете и напрежението относно провеждането на тези работни срещи. Никой не очаква от тях да разказват лични истории, да обсъждат семеен живот, постижения и неудачи. Достатъчно да изтъкнат своите качества, способности, типични действия, които биха имали принос за екипните резултати пред колегите им, с цел опознаване; Определяне целите на организацията - Ако те са скучни, прекалено лесни и елементарни за постигане, няма смисъл от провокация на служителите с цел саморазкриване, обратна връзка, взаимно доверие.

Предизвикателства

Да се подобри изпълнението в следствие управлението на човешките ресурси е безспорно предизвикателна задача за публичната администрация²². Изпълнението и логиката на резултатите са вписани навсякъде в програмите на правителствата за развитие на публичните администрации. Резултатите от управлението на човешките ресурси се измерват посредством приноса към стратегическите реформи и чрез оптимизирането на разходите за процесите по управлението на човешките ресурси.²³

Модернизирането на администрацията е приоритет за всяка страна членка на ЕС. Общото между тях е, че държавните институции във всяко съвременно общество имат една и съща задача: те работят за хората. Те работят за всеки конкретен човек с една крайна цел: уважението, закрилата и гарантирането на правата на отделния гражданин, неговото благосъстояние и социална сигурност.

Приложението на отделни компоненти от теоретичната концепция за организационното доверие в рамките на управлението на човешките ресурси в публичната администрация, според нас, е подходящ управленски инструмент, върху който да се надграждат различни политики – на местно и национално ниво, да се търсят решения, да се реализират идейни проекти, да се динамизира организационната култура²⁴....и не на последно място – „да се роди, изправи, проходи и затича“ една млада и новаторски

²¹ Изключително популярен инструмент и Япония и САЩ се явява **концепцията „Кокология“**, Кокологията е увлекателна, японска игра с тестове от популярната психология, която разкрива истинското ви Аз. Тя, като едно от направленията на психологията, е развита от двама японци – Исаму Сайто и Тадахико Нагао. Кокологията е наука за кокого („ум“ или „дух“ на японски език). Основана на солидни психологически принципи, тя изисква от вас да давате отговори на привидно невинни въпроси и след това ви показва какво разкриват те за вас. Кокология предлага уникален подход към самопознанието, а когато се играе с повече хора, може да се окаже забавен начин за вникване в същността ви, непозната за другите.; друго популярно концепция е **тази за т.нар. емоционална интелигентност**, виж повече – П.Мерлеведе, Д.Бриду, Р.Вандам, „7 стъпки към емоционална интелигентност“, Класика и стил, 2005; Р.Ууд, Х.Толи, „Професионални тестове за емоционална интелигентност“, Локус, С., 2007

²²Holzer, M., & Schwester, Richard W., Public Administration: An Introduction, M.E.Sharpe, Inc., 2011.

²³ Публичен стратегически мениджмънт, цитиран източник, стр. 99

²⁴ Повече за организационната култура - Schein, E. (2004) *Organizational Culture and Leadership*, Third Edition; Schein, E. H. (1990). *Organizational culture* (Vol. 45, No. 2, p. 109). American Psychological Association. *Organizational culture*; Schein, Edgar H. *American Psychologist*, Vol 45(2), Feb 1990, 109-119; Schein, E. H. (2006). *Organizational culture and leadership* (Vol. 356). John Wiley & Sons; Сотирова, Д., Ц.Давидков, *Административната култура*, С. , 2004

настроена административна машина, в която изграждането и развитието на организационното доверие е приоритет.

БИБЛИОГРАФИЯ

Bernardin, H. J. 2007. *Human Resource Management: An Experiential Approach*. Boston: McGraw-Hill.

Blanchard, K. H., Olmstead C., and Lawrence, M. C. 2013. *Trust Works!: Four Keys to Building Lasting Relationships*. New York: William Morrow. Translated and edited in Bulgarian, published in 2015, Sofia: Classic and Style

Bloisi, W. 2007. *An Introduction to Human Resource Management*. London: McGraw-Hill Education.

Carnegie, D. 2012. *How to Build Meaningful Relationships*. Sofia: Colibri, 12.03.2012.

Translated and edited by Deyan Kyuchukov

Covey, S. R., and Colosimo, J. 2009. *Great Work, Great Career*. Salt Lake City, UT: FranklinCovey Pub. Translated and edited in Bulgarian, published in 2011 by Kibea

Förster, A., and Kreuz, P. 2011. *Only the dead don't change*. Sofia: Eastr Holding Group JSC.

Gostick, A., and Elton, C. 2012. *The carrot principle*. Sofia: Classic and style

Heintzman, R., and Marson, B. 2005. "People, Service and Trust: Is There a Public Sector Service Value Chain?" *International Review of Administrative Sciences* 71, no. 4: 549-75. doi:10.1177/0020852305059599

Holzer, M. and Schwester, R. W. 2011. *Public Administration: An Introduction*, M.E.Sharpe Inc.

Chartwell, B., Byars, L., and Rue, L. 1987. *Human Resource Management*, Irwin

Menken, I. 2009. *Organizational Behavior and Leadership Management Essentials*

Merlevede, P. E., Bridoux, D., and Vandamme, R. 2005. *7 steps to emotional intelligence*, Sofia:Classic and style

Mladenov, M. 2016. *The existential dilemmas of civil servants*, website of the Professional union of civil servants, 29.01.2016, <http://pods-bg.org/?p=2143#comment-42517>

Panayotov, D. n.d. *Organizational behaviour*, Sofia: NBU

Perry, J., and Hondeghem, A. 2008. *Motivation in Public Management - The Call of Public Service*, Oxford University Press

Perry, J., Hondeghem, A., (2008). *Motivation in Public Management - The Call of Public Service*, pages 56-66, Oxford University Press

Public strategic management. 2009. Twinning project, Sofia: Council of Ministers, page 98

Schein, E. H. 1990. *Organizational culture*. *American Psychologist* Vol. 45 (2): 109. doi: 10.1037/0003-066X.45.2.109

Schein, E. H. 2006. *Organizational Culture and Leadership*. John Wiley & Sons.

Schein, E. H. 2004. *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Schermerhorn, J. R. Jr., Osborn, R. N., and Uhl-Bien, M. 2010. *Organizational Behavior*, 11th ed. John Wiley & Sons.

Sotirova, D., and Davidkov, Ts. 2004. *The administrative culture*.

Torrington, D., and Laura H. 1991. *Personnel Management: A New Approach*. New York: Prentice Hall.

Vachkova, E. 2007. *Human resources management – Bulgarian and worldwide experience*. RAABE

Vachkova, E., and collective. 2005. *Effective human resources management – a practical guidebook*. RAABE

Vasilev, V. *Contemporary motivational techniques and their application in the public administration*

Wood, R., and Toley, H. 2007. *Professional tests for emotional intelligence*. Locus C.

КЪМ ПЛУРАЛИСТИЧЕН ПОДХОД ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ПОЛИТИКИТЕ, КООРДИНИРАНИ НА НИВО ЕС

Симеон Петров

Резюме

Настоящата статия е насочена към обобщаване на множеството подходи за изучаване на връзката между националните и европейските измерения на публичните политики. На базата на съществуващите аналитични инструменти е направен опит за изготвяне на достатъчно широк и плуралистичен подход за изследване на публичните политики, които са координирани на ниво ЕС, без да попадат в рамките на изключителната или споделената компетентност на Съюза. За методологическа основа служат трите клона на новия институционализъм – институционализмът на рационалния избор, социологическия институционализъм и историческия институционализъм, които са допълнени и с други подходи и концепции, имащи принос към европейските изследвания. Като резултат се оформя примерен модел за изследване, който без претенции за универсалност, дава възможност за изследване на широк спектър от политики, за които нормативните и икономическите анализи се оказват ограничени.

Ключови думи: публични политики, европейски политики, неоинституционализъм, европеизация, зависимост от пътя, учене за политиките, ОМК

TO PLURALISTIC APPROACH FOR STUDY OF PUBLIC POLICY COORDINATED AT EU LEVEL

Simeon Petrov

Abstract

The article aims to summarize the many approaches for studying the relationship between national and European dimensions of public policy. Based on existing analytical tools the article attempt to draw up a sufficiently broad and pluralistic approach to the study of public policy coordinated at EU level without falling within the exclusive or shared competence of the Union. The three branches of the new institutionalism serve as methodological basis – the institutionalism of rational choice, sociological institutionalism and historical institutionalism, which are complemented by other approaches and concepts which contribute to European researches. As a result, an exemplary studying model is formed which having no claims of universality, allows testing a wide range of policies for which regulatory and economic analyzes appear to be limited.

Key words: Public policy, European policies, New institutionalism, Europeanisation, path dependency, policy learning, Open method of coordination

1. Въведение

Целта на настоящата статия е да изведе *достатъчно широк методологически подход за изследване на европейските политики, който да даде възможност да се обхванат промените и на ниво ЕС и на ниво отделна държава*, особено когато нормативното и институционално хармонизиране в съответната област е ограничено. Това ще помогне за по-пълноценното разбиране на европеизацията и сложното взаимодействие между националните и европейските измерения на политиките. В този смисъл *е направен подробен преглед на съществуващите европейски концепции и на тяхна база е предложен примерен модел за изследване в рамките на науката за конкретните политики*.

Изследванията на връзките между националните и европейските публични политики са доминирани от нормативни и политически анализи, фокусирани най-вече върху областите, които са част от изключителната или споделената компетентност на Съюза.

Преобладава фокус върху създаване и транспонирането на законодателство, а взаимното влияние на национално и европейско се опростява и често се разглежда като еднопосочно. В рамките на споделената компетентност все пак се обръща сериозно внимание на политическите принципи на *пропорционалност и субсидиарност*. Съюзът разполага с изключителна компетентност в следните области: *митнически съюз; установяване на правила относно конкуренцията, необходими за функциониране на вътрешния пазар; парична политика на държавите-членки, чиято парична единица е еврото; обща търговска политика и др.* Споделената компетентност между Съюза и държавите-членки, се прилага при: *селско стопанство и рибарство; околна среда; защита на потребителите; транспорт; енергетика и др.*

Същевременно Съюзът разполага с компетентност само да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите-членки в области като: *заетост, социално включване, пенсионна политика, иновации, данъчна политика, опазване и подобряване на човешкото здраве; промишленост; култура; туризъм; образование, професионално обучение, младеж и спорт; гражданска защита* и др. В рамките на тези политики няма наличие на правна принуда на европейско равнище, която да осигурява сближаване на законодателство и практики. Използва се т. н. „**меко**“ право и иновативни практики за изработване на политики и инструменти като **Отворения метод на координация**. Това ги прави трудни за изследване, а „конвенционалните“ инструменти за анализ се оказват безсилни за изясняване на смисъла и ефективността от тези методи за вземане на решение, както и за проследяване на промяната на национално ниво, която е предизвикана от европейското измерение.

В текста е направен опит да бъде изработена *методологическата рамка за изследване на различните промени на политиките в контекста на европейската интеграция и европеизацията*. Търси се теоретична формула, която успешно да съчетава достиженията на трите направления на неоинституционализма, а и на други съвременни теоретични подходи като *мрежата, многостепенното управление, когнитивния подход и други за изследване на реалните и хипотетични промени на европейско и национално ниво* за появата и функционирането на политиките, които не са част от общата и споделената компетентност на ЕС и особено тези, в които се прилага Отворения метод на координация (ОМК).

Политиките, които се координират на европейско ниво и най-вече тези, при които се прилага ОКМ, като *възможни арени за социално конструиране и взаимно учене за политиките, следва да се разглеждат през призмата на идеите за ограничената рационалност. Координацията не е (само) прикрита корпоративна игра на чисто рационални актьори. Ефективността на координацията не трябва да се разглежда като път към задължителна конвергенция и уеднаквяване между държавите, а като мрежа за взаимно учене за по-добри политики и съвместно развитие*, стъпваща на стратегическа посока и по-голяма тежест на знанието - за и при прилагането на политиките.

2. Национални и европейски политики

В действителност, нито една област на публичните политики не може наистина да бъде изолирана от европейския процес (независимо от степента на прехвърляне на правомощия според първичното право), който вече е част от задължителния път на служителите, политиките и представителите на заинтересованите групи и който допринася за промяна на мобилизацията около публичните политики (Muller, 1995). Увеличаващото се позоваване на европейското измерение на публичните политики следователно образува едно постоянно предизвикателство за *националните политически системи, които са изправени пред необходимостта да се адаптират към една нормативна и*

стратегическа среда, от която те са само част. Тази промяна се случва на две нива: появяват се нови обекти на когнитивните матрици на позоваването и е налице еволюция на отношенията между политическата сфера и сферата на публичните политики (Muller, 1995).

Доскоро националните участници в публичните политики (политици, длъжностни лица, групи по интереси и т.н.) имат цялостен контрол върху формулирането на проблемите и най-вече върху тяхната кодификация: на национално ниво всяка страна определя какви са проблемите, които ще бъдат разгледани и в каква форма тяхното разрешаване ще се проведе. Вече е ясно, че в редица области този процес на дефиниране на проблемите се прехвърля или се допълва на европейско равнище. В контекста на европейското управление се определят сроковете и условията на публичното действие, както и мобилизацията на засегнатите граждани (Wallace, 2000; Richardson, 2000).

Според Шмидт и Радаели в началото на проучванията (*първо поколение*) в центъра на разясняване на процеса на формирането на европейската сфера, научните дебати са разделени от това дали ЕС е *фундаментално междуправителствен или неофункционален*, обясняват ли го интерговерментализъм, многостепенно управление или мрежовата теория. А сега има „*второ поколение*” от проучвания, които вместо това се концентрират върху *процеса на националното регулиране в рамките на ЕС*. Тези научни дебати се различават по това кои са факторите, които най-добре обясняват промяната на политиката в процеса на приспособяване (Schmidt and Radaelli, 2004, 183).

Вместо да се взема страна в теоретичния или методологически дебат, за насърчаване на един или друг подход може да се подкрепи **плуралистичен подход за изучаване на промяната на политиката в европейските страни**, изхождайки от твърдението, че само с отчитане на всички възможни фактори от различни методологични перспективи може да се получи едно по-пълно обяснение на промяна в политиката. Във всеки случай, ***политиките на ЕС не са произведени във вакуум, а в една арена, където институциите на ЕС и държавите-членки проектират техните интереси и дискурси.***

Не може и не би било правилно да се излага една теория за правене на политика и промяна на политиките в ЕС. Също, не е логично да се правят усилия, за да се определи единен стил на ЕС за политиките (Wallace, H. Wallace, W. and Pollack, 2005, 3-12). ***Процесът на политиката на ЕС трябва да се разглежда от няколко изходни точки.*** Различните подходи могат да са необходими в зависимост от разделението на правомощия и влияние между различните нива и арени на политиката. Трябва съсредоточаване върху това, което се случва в и чрез институциите на ЕС. Но също ***трябва периферен поглед, за да се анализират процесите на национално равнище, както и алтернативните международни арени*** (Wallace, H. Wallace, W. and Pollack, 2005, 3).

3. Съществуващите европейски изследвания

Европейската интеграция и европеизацията са процеси, които протичат на много нива и на множество арени (Wallace, H. Wallace, W. and Pollack, 2005). Резултатът зависи от множество актьори, които влизат в повече или по-малко структурирани взаимодействия. *Ролята на държавите – членки зависи, както от формалните институции, които определят компетенциите им, така и от способността им да максимализират собствената си полза в полето на европейските политики* (Томова, 2012, 3).

В българската литература за ЕС европейската интеграция и европеизацията се ***тълкуват повече като нормативен, отколкото като политически въпрос***, повече като процес на промяна и въвеждане на европейско законодателство, отколкото като процес на

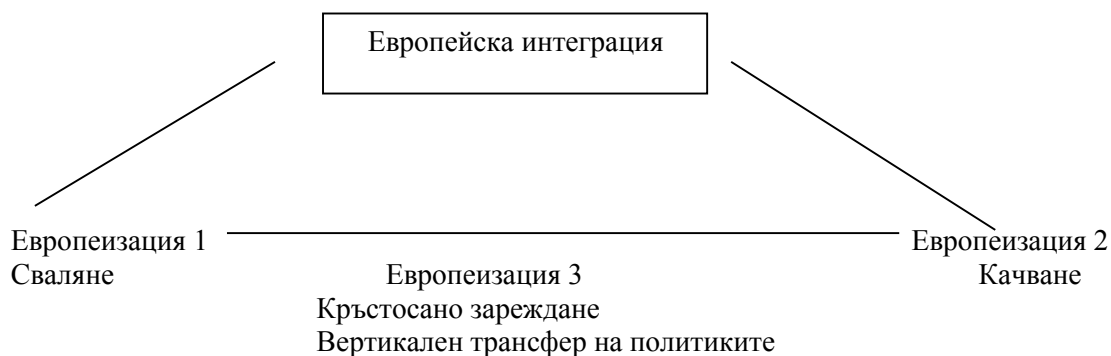
постигане на общи цели на всички равнища на европейското управление. Базовата теза е тази за *върховенството на европейското право по отношение на националното законодателство*, което отрежда на вътрешните институции по скоро роля на изпълнител.

Съществуващите в българската наука политически изследвания върху европейската интеграция в преобладаващата си част следват логиката на *традиционната политология и анализират основно разделението на властта в хоризонтален и вертикален план*. При тази гледна точка се прави съществена разлика между проблемите и темите, по отношение на които е въведен общностния подход и тези, които остават сфера на държавна компетентност. *Така в сферите на предоставена компетентност ролята на държавите като самостоятелни политически организации се ограничава до участието в процедурите на взимане на решения*. Сферите, които според европейското право остават в правомощията на държавите членки, по-скоро остават извън изследователския обхват (Tomova, 2012, 4).

Като цяло, теорията на международните отношения след края на Втората световна война е доминирана от концепцията на *реализма*, според която държавите са основните актьори на международната арена, поради липсата на по-силни актьори или институции. Така е и в първите европейски изследвания след създаването на Европейската общност за въглища и стомана. Според тях отношенията зависят от относителната сила и от ресурсите, които актьорите притежават и използват, за да защитават интересите си. По този начин европейската интеграция изглежда като *взаимодействие на независими държави-членки, които са движени в действията си от собствените си интереси*, които им диктуват в определени моменти да осъществяват сътрудничество помежду си, ако по този начин са в състояние да постигнат по-ефективно целите си. През 50-те години на ХХ в., успоредно със самото начало на европейската интеграция, започва да се използва *функционализмът*. Тук фокусът на общото действие се измества от конфликта между заинтересованите държави към тяхното взаимодействие, в процеса на което те *изграждат институции, натоварени с изпълнението на специфични функции*. По този начин не едностранното действие, а наднационалните конструкции са ефективният начин за постигането на желаните резултати. Докато реализмът и функционализмът разглеждат политическите процеси в по-широк спектър, в смисъл, че техните обекти на изследване са политическите взаимодействия в най-различен контекст, то успоредно с протичането на процесите на европейската интеграция *се появяват концепции, чиято основна задача е свързана непосредствено с нейното обяснение*.

Неофункционализмът се появява с публикуването през 1958 г. на „*Обединението на Европа: социални, икономически и политически сили 1950-1957*“ на Хаас. Според него ефектите от интегрирането на производството на въглища и стомана ще се разпрострат върху други сектори поради формулирането, в процеса на интеграция, на нови цели, насочени към изпълнението на главната цел. С други думи, въпреки че този процес може да бъде контролиран и насочван в определена посока, с течение на времето неговите ефекти се разпростират извън първоначалните граници и водят до получаването на резултат, който може съществено да се отличава от предварително зададения.

Със сигурност може да се твърди, че европейската интеграция води до формулиране на политики, които оказват влияние върху държавите-членки. В зависимост от вида, силата и времето на въздействие, държавите-членки генерират обратна връзка и политически отговори, които оказват влияние върху траекторията и съдържанието на интеграцията (Schmidt and Radaelli, 2004, 183). Опростеното графично изобразяване изглежда така:



Фигура 1. Европеизация и европейска интеграция (Изт. Howell, 2004, р. 7)

Има две гледни точки, когато става въпрос за определяне на разликата между *европеизация и европейска интеграция*. От една страна, се изтъква **изрично разликата** между европеизация и европейската интеграция (Schmidt, 2001). От друга страна, са поддръжниците на Олсън (Olsen, 2002), които в крайна сметка възприемат много малка разлика между понятията, тъй като включват много аспекти на европейската интеграция в рамките на широкото понятие за европеизация.

Хикс (2007) *идентифицира европейската интеграция като независима променлива и промяната във вътрешните системи на държавите-членки, а европеизацията, като зависима променлива*. Това е полезно разграничение, ако европеизацията е резултат на промяната на национално равнище. Въпреки това, ако *на национално ниво се иницират промени в ЕС и се влияе върху европейската интеграция*, променливите са обърнати. По този начин европеизацията става *интерактивен процес*, който включва отдолу-нагоре и отгоре-надолу процедури или „проекция” и „рецепция”. Европеизацията като рецепция и проекция подчертава гледната точка на отношенията между ЕС и държавните институции на страните *като повтарящи се и интерактивни* (Howell, 2004, 3-4).

За целта на настоящата статия се приема, че *европейската интеграция* (изграждането на Обединена Европа) и *европеизацията* (постепенното сближаване на отделните държави, в резултат на промените на вътрешните им системи, под въздействие на европейското право и практики) *са паралелни, но все пак различни процеси*. Макар в някои изследвания разликата между тях да е неоснователно размита, те следва да се разглеждат самостоятелно.

3.1. Теории за европейската интеграция

Неофункционализмът предполага процес на „функционален разлив”, при който първоначалното решение от страна на правителствата да поставят определен сектор, като въглищата и стоманата, под ръководството на централните институции, създава натиск за разширяване на авторитета на институциите в съседни области на политиката, като валутните курсове, данъчно облагане и заплатите. Така, неофункционалистите прогнозираят, че секторната интеграция ще произвежда неумишлено и непредвидено следствие за насърчаване на по-нататъшната интеграция в допълнителни проблемни области. Най-важният принос на неофункционалистите за проучването на политиката на ЕС е концептуализация на „общностния метод” за правене на политики. Централните елементи на този оригинален метод на Общността са:

1. Правителствата приемат *Комисията като валиден партньор* на договаряне и очакват да играят активна роля в изграждането на политическия консенсус.

2. Правителствата имат *ангажимент за решаване на проблеми и преговарят как да се стигне до колективни решения*, а не се концентрират върху това дали те са желателни или не.

3. Правителствата, Комисията и другите участници в процеса *са отзивчиви един към друг, не формулират непременно неприемливи искания* и са готови на краткосрочни жертви в очакване на по-дългосрочни печалби.

4. *Единодушието е правило, което налага, че преговорите продължават*, докато всички възражения са преодолени или загубите в една област са компенсирани от печалбите в друга (Wallace, Wallace H., Pollack, 2005, 15-16).

Отразявайки самата линия на развитие на ЕО се появява и става влиятелна нова школа на интеграционната теория - междуправителственото разбиране. Според нея държавата-нация далеч не е остаряла и е доказано „упорита”. Най-често даваният пример за това е политиката на генерал Дьо Гол на т.нар. „празен стол”. Правителствата на **държавите-членки дават да се разбере, че ще се противопоставят на постепенното прехвърляне на суверенитет на Общността** и процесът на вземане на решения ще отрази продължаващото върховенство на националната държава. За разлика от неофункционалистите, междуправителствениците считат, че „воденето на преговори и техниките за изграждане на консенсус”, които са се появили в Общността са просто подобрения на междуправителствената дипломатия.

С „активизирането” на процеса на интеграция в средата на 80-те години теоретичният дебат се възражда. Междуправителственият интерговерментализъм е тристепенен модел, който комбинира: (1) *либералната теория на образуване на национално предпочитание*; (2) *междуправителствения модел на ЕО за нивото на договаряне*; и (3) *моделът на институционалния избор, който подчертава ролята на международните институции в предоставянето на надеждни ангажименти за правителствата на държавите-членки* (Wallace, Wallace H., Pollack, 2005).

В *първия или либерален етап на модела*, националните ръководители на правителството обобщават интересите на техните райони, както и собствените си интереси, за да изкажат съответните *национални предпочитания към ЕО*. Така националните предпочитания са сложни и отразяват отличителните черти на икономика, партии и институции на всяка държава-членка, но те се определят в страната, оформена чрез участие в ЕО, така както някои от неофункционалистите са предположили. *Във втория или междуправителствен етап*, националните правителства представят своите предпочитания на масата за преговори в Брюксел, където споразуменията отразяват относителната сила на всяка държава-членка. На този етап наднационалните организации като Комисията оказват малко или никакво влияние върху резултатите от политиката. За разлика от неофункционалистите, които подчертават предприемаческата и посредническа роля на Комисията за подобряване на съгласуването на общия интерес между държавите-членки в Съвета, Моравчик (Moravcsik, 1998) и други **подчертават твърдо договарянето между държавите-членки** и важността на преговорния пакет и сделките като детерминанти на междуправителствените спогодби по най-важните решения на ЕО.

Основната критика от тях към неофункционализма се състои в това, че неговите предвиждания *се разминават с емпиричната реалност*. Това се вижда особено добре в случая с ЕС, където според предвижданията му би трябвало да се очаква един процес на постепенно интегриране, който с течение на времето да се задълбочава все повече, обхващайки все повече нови и нови елементи, заедно с което ролята на наднационалните институции трябва да се увеличава.

Според Моравчик неспособността на неофункционализма да обясни вариациите в процеса на европейската интеграция се дължи на недостатъчното му разбиране на политическите преговори, в които заинтересовани политически актьори образуват

коалиции и съюзи на национално и международно ниво и по определен начин разрешават конфликтите помежду си (Moravcsik 1998).

Очевидно е, че **теориите за европейската интеграция имат своя теоретичен принос и за настоящето изследване**. Част от изводите ще са особено полезни при анализа на възникването на политиките на ниво ЕС. Същевременно, неофункционализмът може да обясни редица европейски политики като „разлив” на свободния пазар, но **не може да отговори на въпросите защо този разлив се случва в точно определен момент и защо се появяват нови процедури като ОМК**. Всъщност появата на ОМК, а не продължаването на общностния метод показва ограничения обяснителен потенциал на неофункционализма. Паралелно, либералният интерговерментализъм **не може да обясни нито ролята на ЕК, нито изобщо идеята за взаимно учене**, която е в основата на ОМК.

3. 2. Концептуализация на европеизацията

Въпреки че концепцията на европеизация е сравнително нова, литературата занимаваща с нея е широкообхватна. Макар да съществуват твърде много дефиниции на понятието „европеизация”, може да се каже, че тази литература има за цел осигуряването на по-задълбочено разбиране на процесите, свързани с развитието на Европейския съюз. Като цяло, използването на понятието „европеизация” (*Europeanisation* или „*Européanisation*” на френски език и „*Europäisierung*” на немски) се отнася до формирането на европейската идентичност и форма на управление отвъд националната държава (Beichelt, 2007, 1).

3.2.1. Същност, подходи и периоди в изследването на европеизацията

Според Булмър и Радаели (Bulmer and Radaelli, 2004, 4) европеизацията се състои от процесите на: **а) строителство; б) разпространение и в) институционализация на формални и неформални правила, процедури, политически парадигми, стилове, „начини за правене на нещата” и споделени вявания и норми**, които са първо определени и консолидирани в политическия процес на ЕС и след това са включени в логиката на вътрешния (на национално и поднационално ниво) дискурс, политически структури и публичните политики.

Олсън (Olsen, 2002) твърди, че европеизацията е модерен термин, за който има много определения. Редица теоретици са се опитвали да се справят с това „безредно поле”. Радаели (Radaelli, 2000) идентифицира четири начина, по които държавите-членки отговарят на промените на ЕС. Първият той счита за „**настаняване**”, в който свалянето е съвместимо с вътрешни структури, политики и идентичност. Вторият е „**трансформация**”, където свалянето представлява предизвикателство за тези области; третият начин е „**инерция**”, когато не съществува политическа воля за постигане на промяна и четвърто, „**съкращаване**”, това е, когато дадена област на политиката засилва опозицията към ЕС и дава тласък за анти-европейските интереси и демонтиране на аспекти на европейската интеграция. Проблемът с тези определения е, че те се занимават само със свалянето на политики от ниво ЕС и не успяват да установят как елементите на „качване” и процесът на европейска интеграция могат да окажат влияние на възприемането на политиката. Освен това, по-ранните проучвания на европеизацията се съсредоточават **главно върху старите страни-членки на ЕС**, а по-новите направления на литературата се занимават със страните - кандидатки и в последствие - нови членки.

Може да се каже, че преобладават два основни подхода - **отдолу-нагоре и отгоре-надолу**. При подхода отдолу-нагоре се търси трансферът на политики от национално равнище на европейско ниво - т. нар. „качване” (Börzel, 2003a). Разглежда се как управлението и институциите са разработени на европейско равнище. В резултат на това, фокусът е върху участниците и властовите отношения в процеса на трансфера на

политики, както и върху характера и степента на това прехвърляне. Този подход с основание е критикуван (Vulmer and Radaelli, 2004) затова, че „европеизация” се използва като синоним на „европейската интеграция”. Предизвикателство за проучванията приемащи подхода „отгоре-надолу” е и да се намери обяснение за факта, че влиянието на ЕС е различно в различните държави. В този смисъл, в някои изследвания европеизацията се разглежда като независима променлива, а вътрешното адаптиране като зависима променлива.

Има автори (Börzel, 2003a), които смятат, че прилагането на политиките на ЕС зависи от това колко добре последните съответстват на съществуващите национални политики, тъй като това дава възможност на вземащите решения на национално равнище да запазят статуквото, още повече че разходите за адаптиране са ниски. От друга страна, в някои случаи вземащите решения на национално равнище могат да искат да се промени статуквото и по този начин е в техен интерес да изпълнят дори и далечни за съответната институционална традиция политики.

Много по-голям брой проучвания приемат подхода „отгоре-надолу”, който е насочен към това как ЕС влияе на национално равнище. Съществуват множество анализи за това как държавните актьори се справят с изискванията, установени от ЕС и как тези изисквания се отразяват на тяхната дейност (например Börzel, 2003b, Falkner, 2005). Други изследвания проучват това как ЕС влияе върху различните области на политиката с перспективата отгоре-надолу (например Vulmer and Radaelli, 2005).

В проучванията върху европеизацията като влияние на ЕС върху вътрешната политика обикновено се използват **различни дефиниции на европеизация, но те разкриват редица общи теми и заключения**. Например, европеизацията се определя като „постепенен процес, при който има преориентиране на посоката и формата на политиката до степен, че европейската политическа и икономическа динамика става част от организационната логиката на националната политика и вземане на решения”. Така, докато преориентирането на вътрешната организационна логика е функция на европеизацията, хомогенизирането или хармонизиране на вътрешните практики в цяла Европа не е реалистично очакване (Bache and Marshall, 2004). Вместо това, вече съществуващите местни структури и вътрешни правила могат да имат важна посредническа роля върху „външния” натиск. В друг важен принос, Каулес (Risse, Cowles and Caporaso, 2001, 3) твърди, че европеизацията е „появата и развитието на европейско равнище на отделни структури на управление, така че политическите, правни и социални институции, свързани с политическите проблеми за решаване, формализират взаимодействия между участниците, както и на политическите мрежи, специализирани в създаването на европейски правила”.

И двата преобладаващи модела пренебрегват това, че има сложен и преплитащ се процес. Поемането на ясен вектор на влияние е изоставено в третия модел (Beichelt, 2007, 1). В този модел европеизацията не се разглежда като линеен процес на адаптация, а като преплитане с взаимни последици. Социалният конструктивизъм осигурява главната теоретична основа за тази форма на модела. Според социалния конструктивизъм взаимни интерактивни контакти на ценности и норми водят до реконструкция на социалната реалност.

Отскоро социализацията, като резултат от европеизацията, също е плод на проучване. Социализацията обхваща взаимодействието и взаимната зависимост между участниците на европейско и национално равнище, както и процеса, чрез който норми и ценности се предават между тях.

Така проучването на влиянието на политиките на ЕС на национално равнище позволява да се разграничат поне три вида европеизация:

- европеизация за **институционално съответствие** - когато ЕС определя точни изисквания по отношение на институционалната среда, която да бъде приета от държавите-членки;
- европеизация чрез **промяна на вътрешните структури и възможности** - ЕС упражнява по-косвено влияние чрез предизвикване на промяна в разпределението на ресурсите и силата сред участниците в процеса на вземане на решения на национално ниво;
- европеизация за **рамкиране на вътрешни убеждения** - за „подготвяне на почвата” за приемане на нови идеи в държавите-членки.

Въпреки че импулсът за европеизирането все още официално идва от ЕС, вече не съществува ясна йерархия между двете нива. Графично, тази връзка може да бъде изобразена от три кръга, представляващи националните, европейски и световни политически процеси (Beichelt, 2007, 1). В района, в който вътрешната и европейската политика се припокриват, феноменът на европеизацията дава резултати. Така се обръща достатъчно внимание и на националното влияние за европейското измерение, което също е реалност (напр. Risse, 2001a).



Фигура 2. Национални, европейски и световни процеси

Има учени, които обясняват европеизацията с рационалното поведение на участниците. Според представителите на рационалния институционализъм, актьорите са рационални и ориентирани към постигането на техните цели, което изисква те да обменят ресурси с другите участници (Börzel, 2003a). В този ред на мисли, ЕС представлява външно ограничение, но в същото време предоставя допълнителни ресурси за участниците да достигнат целите и дори може и да преразпределя ресурсите между участниците. От гледна точка на социологическия институционализъм, поведението на актьорите се определя от социалните очаквания и институциите. При включването на ценности и норми в концепцията на европеизацията се открива особено добре областта за научноизследователската дейност за социалния конструктивизъм (Beichelt, 2007, 1). В този смисъл, ЕС поставя нови норми, които трябва да бъдат следвани от държавите-членки и европеизацията е по-лесна, когато няма голяма разлика между тези норми и нормите на държавите-членки на ЕС (Börzel, 2003a). Все пак при европейските изследвания преобладават обяснения, доминирани от историческия или социологическия институционализъм.

Голяма част от литературата по европеизация се обляга силно на историческия институционализъм. Въпреки това, както Олсън (Olsen, 2002) твърди, *европеизацията не е ограничена до промени в политико-административните структури и съдържанието на политиката, но и в европейските ценности и политически парадигми*. Аргументите на Олсън са за промяна в дискурсите за европеизация и стъпват на по-широки дефиниции на институции, които са взети от социологическия институционализъм.

Тази промяна е илюстрирана и от проучване проведено от Дисон и Гьоц (Dyson and Goetz, 2003), които идентифицират две поколения на анализите на европеизацията. С второто поколение се поставя по-голям акцент върху промените в неформалните институции като норми и ценности. Първо поколение изследвания могат да бъдат проследени назад до началото на 1970 г., а второто поколение се появява през 90-те години. Основните характеристики на всяко поколение на научните изследвания са обобщени в следващата таблица:

Таблица 1. Обобщение на „две поколения изследвания на европеизацията” по Дисон и Гьоц

<i>Първо поколение (исторически институционалист)</i>	<i>Второ поколение (социологически институционалист)</i>
Перспектива отгоре-надолу, търсеща да обясни вътрешните реакции на натиска отгоре	Подчертава и двете измерения отгоре-надолу и отдолу-нагоре, вертикалното и хоризонтално измерение
Възможно „несъответствие” между европейското и вътрешно/национално ниво – институционално и процедурно право	По-голямо подчертаване на интересите, вярванията, ценностите и идеите
Подчертан реактивен и недоброволен характер на адаптацията	По-голямо подчертаване на доброволното адаптиране чрез трансфер и учене
Фокусиран само върху политиките	По-голямо подчертаване на политиката, напр. идентичности, електорат, държане, партии и партийни системи
Очаквано увеличаване на националното сближаване	Подчертава различното въздействие на Европа
Определяне на европеизацията в материално отношение – фокус върху ефектите на „крайната страна”	Подчертава въздействието на европеизацията върху вътрешните политически, институционални и свързани с политиките динамики

Изт. Адаптирано по Dyson and Goetz, 2003.

Според Андерсон (Anderson, 2002, 10) членството в ЕС автоматично води до динамични взаимодействия на интереси, институции и идеи в и между национално и наднационално ниво. Въпреки това, преформулирането на вътрешните интереси и идентичности в отговор на интеграционен натиск остава повече хипотетично, отколкото реално. Интересите на актьорите са оформени, както от страна на официалната институционална рамка, която ограничава гамата от възможности чрез легалистичните и организационни средства, така и от неформални структури, чрез които отделните участници възприемат техните интереси.

3. 2. 2. Въпросът за влиянието на национално ниво

Въз основа на наблюденията на първо и второ поколение в проучванията Баш и Маршъл (Bache and Marshall, 2004) определят европеизацията като пренасочване или преобразуване на политиката на вътрешната арена по начини, които отразяват политики, практики и предпочитания на ниво действащи лица/институции на ЕС. Освен това определение, те разграничават *директна европеизация* - очакваното влияние от

инициатива на ЕС и *непряка европеизация* - неволно въздействие на инициатива на ЕС. На практика, почти всички теории на европеизацията показват, че ефектите следва да се търсят на национално равнище. Тази ориентация се дължи на акцента върху идентифицирането на промените в политическите изходи като мярка за ефектите от европеизацията.

Логично основен въпрос в литературата за европеизирането е за *влиянето на ЕС на национално равнище и дали крайният резултат ще бъде сближаване на политиките и в политическо отношение в рамките на ЕС или устойчивостта на националните особености*. Няма консенсус сред авторите в това отношение. Има представени доказателства и за двете. Така Рийс говори за вътрешна адаптация с цветовете на националния флаг (Risse, 2001a,1), а Федърстоун и Радаели (Featherstone and Radaelli, 2003) заключават, че конвергенцията е резултат, но не е неизбежна.

Що се отнася до измерване на резултатите на европеизацията и степента на промяна, предизвикана от процеса, литературата все още не изглежда да е в състояние да предостави задоволителен отговор. Това се дължи главно на факта, че европеизирането има много измерения, както преки, така и косвени ефекти и те трябва да бъдат анализирани на различни нива. Въпросът за измерване на влиянието на ЕС става още по-сложен, ако се комбинират подходите „отдолу-нагоре” и „отгоре-надолу”, в резултат на отдолу-нагоре-надолу дизайна за изследване на европеизацията, който според някои автори, е най-подходящият подход.

Как трябва да се отнасят двете нива, които в действителност се припокриват и взаимодействат по сложни начини? Повечето теоретици *са избрали изследване на двете нива, които са аналитично различни и се отделят* (напр. Borzel and Risse, 2003, Radaelli, 2003). Предположението в подкрепа на това е, че изпълнението на политиката на ЕС на вътрешно ниво се определя основно от вътрешната политика. ЕС играе само остатъчна роля в това, че той упражнява натиск за промяна (Radaelli, 2003), на който вътрешната политика след това отговаря.

Има солидна теоретична основа за това дали този вид подход би могъл адекватно да улови ефектите на един повтарящ се процес. *В рамките на теорията на игрите е добре проучено и прието, че при определени условия на безкрайни или неизвестни хоризонти може да се поддържат различни поведенчески равновесия от идентични игри*. Това предполага, че подобен подход рискува да не успее да улови или обясни резултатите на промените в политиката.

Втората пречка за разширяване на преобладаващите теории на европеизацията е *въпросът за хоризонталните връзки между държавите-членки*. Преобладаващите теории на европеизацията предполагат, че политическият контекст в рамките на отделните държави-членки се обяснява с резултатите на отговор в рамките на всяка държава-членка. Това представлява предизвикателство за изучаване на ОМК, която е структурирана така, че да се насърчи ученето и политическото пренасяне между държавите-членки (Winchell, 2006, 10).

Може да се твърди, че *проучванията на европеизацията разкриват значителни различия във влиянието на ЕС върху държавите-членки и подчертават посредническия ефект на националните институции*. В този контекст, логичният подход към европеизацията е свързан с аналитични подходи от историческия и социологическия институционализъм, които гарантират чувствителност към дълбоко вкоренените вътрешни норми и режими на управление (Bache and Marshall, 2004). Съществен концептуален аргумент е, че за да се разбере европеизацията по отношение на вътрешно институционалната адаптация към ЕС се изисква подход, който е чувствителен към проучването на вътрешно институционалната конфигурация.

Йохан Олсън дава обяснение за съществуването на различия между държавите-членки или под-националните органи, участващи в процесите на европеизация. Той твърди, че „най-логичният институционален отговор на новост е да се намери опит в съществуващия репертоар от процедури, които могат да бъдат използвани” (March and Olsen 1989, 34). Външните промени се тълкуват чрез съществуващите институционални рамки, включително съществуващите причинно-следствени и нормативни вярвания за легитимни институции и подходящо разпределение, упражняване и контрол на властта (Olsen, 2002, 10). От значение е моделът на вземане на решение от гледна точка на консенсуса и характеристиките на взаимодействие между национално и европейско ниво:

Таблица 2. Моделите на европеизация

		Взаимодействие м/у националното и европейско ниво	
		Линейно от ниво ЕС към националната държава	Не-линейно: силна взаимозависимост на нивата
Модел на вземане на решения на ниво ЕС	Консенсус	Трансформиращ модел	Модел на макропроцеса
	Без-консенсус	Модел отгоре-надолу	Модел на микропроцеса

Изт. Weichelt, 2007, p. 16

Влиянието на ЕС върху вътрешната политика варира за отделните държави. Държавите-членки не са просто пасивни получатели на натиск от ЕС, те също се опитват да проектират националните политически предпочитания нагоре. С разширяването на потенциалното въздействие на европеизацията и за да се включи тя в изследванията на политическата динамика и институционална сърцевина на държавата се допълва от основните в допускания на **новия институционализъм** (Bulmer 1998, Hall and Taylor, 1996). За разлика от повечето изследвания на европеизацията, би следвало да се търси създаването на институционално-чувствителна методическа рамка за провеждане на емпирични изследвания на вътрешната адаптация, независимо в коя държава-членка или на кое териториално ниво се е случила промяната.

Преди да се допълни концепцията за европеизацията с достиженията на новия институционализъм за целта на настоящето изследване следва да се използва още една теоретична призма – тази за **границата и същевременно допълняемостта на понятията европеизация и глобализация.**

3.2.3. Европеизация и глобализация

Безспорно важен аспект за изследването и разбирането на европеизацията е как си взаимодейства и изобщо в какви връзки е с друг съвременен процес – **глобализацията**. В съществуващите изследвания на тази връзка обикновено се търси отговор на въпроса **дали европеизацията ускорява или възпрепятства трансформациите на национално равнище, които са следствие на глобалните тенденции** (напр. Meunier, 2000). Проучва се най-вече въздействието върху трите основни компонента на вътрешната политика – **властовите ресурси, предпочитанията и институциите.**

„Въпреки че тезата за „всемогъществото” на глобализацията се превърна в клише, в нея има значителна доза истина. Вече нито една политика не може да се разглежда като изцяло „вътрешна”, следователно публичното управление е в състояние да контролира едва част от факторите, действащи в сферата на публичните политики” (Маринов, 2011, 37). Така практически глобализацията на процеса на политиките е свързана с друга важна промяна във външната среда на публичното управление –

засилването на ролята на неговия хоризонтален компонент. Проблемите представляващи обект на въздействие на политиките все по-трудно могат да бъдат решавани в рамките на конвенционалните административни структури (Маринов, 2011, 37).

Очевидно е, че в повечето европейски страни **разликата между ляво и дясно избледнява до степен, в която те стават по-трудно различими от всякога**. Това избледняване на партийността може да се тълкува като резултат от структурни промени, като демографските трансформации и нарастването на средната класа (Goldthorpe, 2002), промяна на старите разделения (Franklin et al., 1992), както и все по-голямо разочарование от всички политически партии. То може да се тълкува и като продукт на комбинация на глобализация и европеизация (напр. Mounier, 2004).

Всъщност, глобализацията - *ускореното движение на стоки, капитали, услуги, технологии, хора и идеи през границите* - е предимно движен от пазара процес, протичащ без предварително обсъждане на политическите последици от него. Европеизацията на постепенното интегриране на икономиките и обществата, които принадлежат към ЕС пък е *предимно елитарен процес*. Но и двете явления вече са повлияли дълбоко на конфигурацията на вътрешната политика в Европа. Те предефинират границите на националния суверенитет, засягат демократичната отчетност и легитимност и променят преобладаващия баланс между групи по интереси и политически сили (Mounier, 2004, 126).

Глобализацията и европеизацията се различават не само в своята същност, но и в **своите политически последици**. Дали те са противоречиви явления (Hirst and Thompson, 1996) или допълващи процеси (Held, 1999)? Възможно ли е да се раздели въздействието на европейското от това на глобализацията? Отговорът е положителен – централен аргумент е, че **глобализацията и европеизацията не само променят естеството на вътрешната политика, но също създават нови разделения, около които се структурира вътрешната политика** (Mounier, 2004, 126).

Макар да е вярно, че европейската интеграция усилва някои отражения на глобализацията, тя също така служи за предпазване на европейските страни от нейните неблагоприятни ефекти. Минималните общи разпоредби, които са въведени в ЕС, особено в социалната сфера, пречат на конкурентната дерегулация, която би могла да подкопава националните особености (Vogel, 1995).

Европеизацията се разглежда като специален случай на глобализацията по отношение на своята икономическа, културна или комуникативна функция. Регионалният компонент придобива все по-голямо значение в европейската политика. Работата извън йерархичното упражняване на суверенитета също все повече се променя по отношение на реакциите в мрежи на поднационалните участници и техните връзки (Conzelmann, 1998; Benz 2007). **Европейското измерение не е само в контекста на националната политика, но е в унисон и с регионални и глобални политики**. Степента, до която ЕС е автономен за влияние върху националните политически процеси, следователно, е емпиричен въпрос. Ако въпросите са глобални и има утвърдена институция извън ЕС (например в търговската политика на ЕС и Световната търговска организация), ЕС трябва да се счита за по-слаба променлива (Beichelt, 2007, 1).

Според Мюлер (Muller, 1996, 3-5) европейската система на публичните политики се основава на **уникална комбинация от елементи на национални и транснационални конструкции**. Системата на европейските публични политики се характеризира с капацитет за концептуално и институционално нововъведение явно несъразмерно с това, което можем да видим в националните системи. Тази способност се отразява в продължаващото разпространение в рамките на националните системи, на процедури и оперативни способности в крак с националните традиции (Smith, 1999).

3.2.4. Мрежи и европеизация

Модерните понятия за *общност на публичните политики* (policy community) и *мрежа на публичните политики* (policy network) са използвани не само на национално, но и на равнище ЕС (Le Gales, 1995). Роудс (Rhodes, 1981, 1988, 1997) разработва мрежовия модел, който впоследствие се прилага за проучване на ЕС от Питърсън и др. (Peterson, 1992, 1993). Според модела на Роудс, политическата мрежа е набор от ресурсно зависими организации. Мрежите имат различни структури на зависимости, които се различават по пет основни измерения: **интереси; членство; вертикална взаимозависимост, хоризонтална взаимозависимост и разпределение на ресурсите** (Танев, 2008).

Съвременната практика на всички развити страни се отличава с мрежи на политиките, включващи сложни връзки, както между отделните институции и звена на администрацията, така и между тях и различни групи по интереси и други заинтересовани страни, участващи активно в процеса на разработване и прилагане на политиките (Маринов, 2011, 36).

Особено силен е мрежовият подход по отношение на европеизацията, който натовазва националните участници със значителна свобода на действие. **Мрежата не представлява предсказуема теория, а по-скоро предвижда категории и инструменти, с които да се анализира информация.** Тя улеснява очертаването на индивидуални и организационни предпочитания и чрез разбирането, че властовата зависимост може да бъде оформена чрез промени в разпределението на различните видове ресурси: финансови, организационни, конституционно-правни, политически и информационни.

Мрежата е станала толкова широко разпространена концепция, защото държавата е станала „по-скромна”, по-разпокъсана, а обществото е станало по-сложно и са настъпили външни промени, като например „икономическа криза” или склонността към „глобализация”, дълбоко нарушаващи функционирането на държавата и нейните отношения с други организации (Танев, 2008).

Един от най-сложните аргументи в тази посока е този на Кенис и Шнайдер (Kenis and Schneider, 1991). За тях в края на 1970 г. мрежите на публичната политика са станали подходяща метафора, в отговор на серия от емпирични наблюдения на промените в управлението на модерните демокрации (стр. 34-36). Тези промени са обобщени в осем тенденции:

- Появата на все по-организирано общество, което означава **увеличение и засилване на участниците в политическия и социален живот;**
- **Секторизиране**, което означава тенденция към функционална диференциация на програмите за публичното действие;
- **Умножаване на участниците** в публичните политики, еволюция, която изглежда като резултат от предходните две;
- **Повишаване на целите за публична интервенция;**
- **Децентрализация** и разпокъсаност на държавата;
- Разрушаване **на границите между публичното и частното;**
- Все по-голяма **роля на частните участници** в публичната политика
- **Транснационализиране** на публичните политики.

Обяснението на промяната, обаче, е **един от основните проблеми, пред които е изправен подходът на мрежите на политиките.** Наличието на мрежа предполага известна стабилност във взаимодействието. Наличието на мрежа може да се явява пречка за промените в политиката. Обяснението на промяната в рамките на този подход е най-често външно. Марш и Роудс (Marsh and Rhodes, 1992) подчертават фактори, свързани с околната среда: икономическата промяна, идеологията на управляващата партия, еволюцията на знанието.

Транснационалните мрежи за застъпничество от активисти са пример за мрежи от експерти. Така например, ООН, местни и международни неправителствени организации, както и частни фондации формират международни мрежи. Мрежата е алтернативен канал за комуникация, който твърди, убеждава, лобира, за да се „инжектират“ нови идеи и информация в международния дебат за правата на човека. Транснационалните мрежи също са характерна черта на политиката в ЕС. За Питърсън (Peterson, 2003, 119, 129) анализът на политиката на мрежата никога не е най-силен като аналитичен инструмент, когато се използва на равнище ЕС. Най-често срещаните и повтарящи се критики на анализа на политиката чрез мрежата е, че тя не може да обясни промените (виж при Richardson, 2000). Външни фактори може да предизвикат промяна на мрежата, но актьорите посредничат за промените (Rhodes, 2006).

3. 2. 5. Многостепенно управление

Същевременно (и в допълнение на мрежовия подход) през последните години **концепцията на многостепенното управление** се очертава като **мощна критика, както на междуправителствените, така и на наднационалните сметки** за развитието на Европейския съюз. Понятието за многостепенното управление трябва да бъде обогатено с допълнителни теоретични идеи и прозрения. Работата на Гари Маркс, който е в центъра на дебата за многостепенното управление в Европейския съюз, служи като отправна точка (Marks 1992, 1993, Marks/Hooghe/Blank, 1996).

Каква е ползата на теорията за многостепенното управление за въпроса за промяна в политиките в следствие на европейската интеграция? На първо място, позволява да се избегне статичната идея, че вътрешната политика се провежда в рамките на самостоятелна единица. Международните отношения и вътрешната политика са толкова взаимосвързани, че те трябва да бъдат анализирани едновременно, като цялост. **В рамките на многостепенното управление има не само взаимна обвързаност, но и топене на разликата между „външната“ (наднационалната) и „вътрешната“ (държавата-членка) сфера.** Концепцията обхваща няколко арени и нива, което прави идеята за „външен натиск“, оказван от Европейската общност и нейните органи, малко изкуствена (Conzelmann, 1998).

Идеята за многостепенното управление е полезна за изследването на промяната, защото наднационалните влияния не се концептуализират като външен вход, а като неразделна част от системата и така изследванията могат да се концентрират върху начините, по които присъствието на допълнително ниво на управление динамизира политическия процес. **В този случай, понятието политическа мрежа е полезно.** Така политическите мрежи се разбират като институционализирани структури на взаимоотношенията между определен набор от участници, които са свързани помежду си от взаимни зависимости и ресурси в развитието и експлоатацията на конкретни политики.

В контекста на ЕС може да има не само наднационални и междуправителствени мрежи, в области като например Общата външна политика и политика за сигурност (ОВППС), но и политическа мрежа на няколко нива, като например в политиката за научните изследвания и разработки на ЕС или в областта на регионалната политика. Трябва да бъде отбележи, че идеята на всеобхватни мрежи в няколко нива, характерни за политиките на ЕС, не предполага отмирането на вътрешните мрежи на политиката. Напротив, основният въпрос е степента, до която „трансмисията“ между такива многостепенни мрежи, отговорни за действието на политиките на ЕС и съответните национални мрежи се развиват, което може да благоприятства обменните процеси и по този начин да „динамизира“ вътрешните мрежи и вида на политиката, който те „произвеждат“ (Conzelmann, 1998).

Откриват се две противоположни визии за многостепенното управление. Първото схващане е за *дисперсия на властта в юрисдикции, ограничени на различни равнища*. Тези юрисдикции - международно, национално, регионално, мезо, местно са с общо предназначение. Членството в границите на тези юрисдикции не се пресича. **Териториалните юрисдикции** са предназначени да бъдат и обикновено са стабилни в продължение на няколко десетилетия или повече (Marks and Hooghe, 2004, 15-17).

Второто виждане е доста по-различно. То описва **специализирани юрисдикции**, които, например, осигуряват определена местна услуга, мониторинг на качеството на водата в дадена река или произнасяне по международни търговски спорове. Броят на тези юрисдикции е потенциално огромен и везните, в които те работят се различават силно. Те са склонни да бъдат стройни и гъвкави, идват и си отиват като искания за промяна на управлението (Marks and Hooghe, 2004, 15-17).

Интелектуалната основа за първия тип многостепенното управление е федерализъм и се занимава с разделението на властта между правителствата, работещи на няколко нива. Федерализмът основно се занимава с връзката между централното правителство и поднационалните правителства. Единицата за анализ е индивидуално правителство, а не индивидуална политика. Този тип многостепенно управление улавя идеята на реорганизацията на властта в Европейския съюз като държавно устройство. Алтернативната форма на многостепенното управление е не само на няколко нива, но работи и на множество териториални мащаби. В тази концепция има широк кръг от публични и частни участници, които си сътрудничат и конкурират за пренасочване на коалиции.

Политиките на ЕС, с големите изключения на паричната политика и граничния контрол, имат единна юрисдикция. Въпреки това, някои от характерните черти на архитектурата на ЕС са в съответствие с втория тип многостепенно управление: *променливи териториални юрисдикции, различни системи на управление или „стълба“ за различни политики; умножаване на независими европейски агенции, както и клаузата за гъвкавост на Амстердам и Ница и ОМК* (Marks and Hooghe, 2004). Като цяло, обаче, е важно, че многостепенното управление означава, че процесът на вземане на решения за политиката се случва на различни места, като например в държавите-членки, институциите на ЕС, регионите или другаде (Hämäläinen, 2008).

Ползите от сътрудничеството между държавите-членки на ЕС се считат за по-големи в дългосрочен план, когато възгледите и практиките се разменят. Въпреки това, интензивното сътрудничество при вземането на решения изглежда да е повече, за да управлява различия, отколкото да е инструмент на конвергенция (Wallace, 2000). Процесът на политиката на ЕС е в постоянно движение и неговите резултати са често несигурни. Той се „люшка“ между национални и транснационални арени. Това колебание варира в зависимост от областите на политиката, с течение на времето и между страните (Hämäläinen, 2008).

Именно поради това, е логично съществуващите европейски теории и изследвания да са неразривно свързани с новия институционализъм. По друг начин казано – за изпълнение на целите на настоящето изследване, които са свързани с улавянето на промяната на политиките и причините за нея, е неизбежно събирането на европейските теории с тези за новия институционализъм.

4. Теориите за новия институционализъм

За да се изясни новият институционализъм е необходимо *неговите подходи да бъдат позиционирани спрямо нивата на изследване на публичните политики*. Хаулет и Рамеш (Howlett and Ramesh, 1995) разграничават три нива на изследване на политиките: индивидуално, колективно и структурно. Теорията за публичния избор се фокусира върху

най-ниското ниво на анализ. Тя предполага, че актьорите се стремят да максимизират за себе си ползата от собствените действия. Ролята на институциите е да ограничава егоизма на индивидите, който сам по себе си би разрушил равновесието в социалната система. Груповите теории, които се намират на междинно ниво, разглеждат политиките като резултат на борбата за надмощие или влияние на определени групи върху дневния ред, приоритетите, целите и ползите от политиките. Индивидите могат да членуват в различен брой групи в зависимост от конкретните интереси, които трябва да бъдат отстоявани. Това създава една комплексна среда, в която когнитивните умения на тези индивиди са поставени на сериозно изпитание от големия обем информация, която трябва да бъде обработена. Проблем на този теоретичен модел е, че в неговите рамки ролята на държавата се свежда до „арена“ на сблъсък на интересите на различните групи. Концептуалните модели, които приемат за водеща ролята на институциите, представляват най-високото ниво на анализ, макро-перспективата. Новият институционализъм е друго направление, което Хаулет и Рамеш (Howlett and Ramesh, 1995) отнасят към макро-нивото на изследване на политиките.

Таблица 3. Нива за изследване на политиките

Аналитични единици	Примерни теории
Индивиди	Теория за публичен избор
Колективи	Класов анализ, групов анализ: плурализъм и корпоративизъм
Структури	Институционализъм, неоинституционализъм и етатизъм

(Изт. Howlett, M. and Ramesh, M., 1995, p.22)

Също както класическия („стария“), новият институционализъм търси отговор на въпроса как институциите се отразяват на качеството и резултатите на политиките. В същото време, той съдържа в себе си идеи произхождащи от изследването на микро-ниво – от теорията за рационалния избор, например. *Неоинституционалистките теории за политиката по-ефективно улавят социалните и интерактивните компоненти на политиката.* Те дават аналитично и концептуално предимство на макро- и мезонивото на структурите на обществото - правилата, ролите и материалните и социални структури, около които голяма част от обществото е организирано.

Предлаганият тук изследователски модел би трябвало да следва неоинституционалистката логика, според която неформалните институции – повтарящите се практики, ценностите, символите и идентификациите, имат значение за европейския процес (Vulmer, 1998). Подобен анализ е съсредоточен *повече върху поведението на участниците, отколкото върху формалните правила и политическите структури,* които очертават ролята им, но не я изпълват със съдържание (Tomova, 2012, 3).

Концепцията на новия институционализъм е на мода от средата на 80-те години. Това е вярно, както в континентална Европа, така и навсякъде другаде. Въпреки това, някои автори твърдят, че много от резултатите на проучванията в рамките на новия институционализъм само преоткриват политически аспекти, които вече са разкрити от континенталните европейски политолози (Hargutndeguay, 2001).

Едно от най-утвърдените определения за институциите е на Дъглас Норт (North, 1990), според който институциите са правилата на играта в едно общество или наложените ограничения, които оформят човешките взаимодействия.

Официалните институции включват правни системи, административни структури и процедури, а неформалните институции включват съвместни практики, мрежи и норми. Норт твърди (North, 1990), че официалните институции могат да се променят по-бързо от

неформалните институции, които са вградени в обичаи, норми и традиции. С други думи, законодателството, регулацията и административните структури могат да бъдат променяни по-лесно, отколкото начинът, по който хората мислят и действат в ежедневието си.

В политическата наука водещите привърженици на новия институционализъм са Джеймс Марч и Йохан Олсън (March and Olsen, 1984, 1989). Те подчертават важната институционална роля в структурирането на политиката: „социалните, политическите и икономически институции са станали по-големи, значително по-сложни и на пръв поглед по-важни за колективния живот” (March and Olsen, 1984, 734). Институциите не са единствените детерминанти на политически резултати, но те все пак имат важна роля в оформянето и насочването на посоката на политическия конфликт, за определяне на предпочитания, ресурси и власт, които актьорите притежават. Новият институционализъм настоява за по-автономна роля на политическите институции (Jordan and O’Riordan, 1997, 9).

„Новият” институционализъм е следствие, но се различава от „стария”, който достига своя апогей през 40-те и 50-те години. По-ранната загриженост за институциите се състои до голяма степен в описателни и нормативни проучвания на правни и политически структури: съдилища, парламент, законодателната власт, страни и официалните институции на правителствата и така нататък. Но това са относително „статични” анализи, заклеяени от бихейвиористите от 60-те години, които са предвидили много по-богати изследвания на убежденията, предпочитанията и поведението на индивидите, групите за натиск и правителствата. **Институциите кодират разпределение на ресурсите и политическата власт, те са хранилища на установените практики.** Институциите предоставят легитимност на някои модели на мислене и действие, спомагат за определяне на социалните предпочитания и избора, и насочват поведението в някои посоки (Jordan and O’Riordan, 1997, 10).

Проучванията принадлежащи към „стария” институционализъм на Удроу Уилсън за йерархичната система на изпълнение на централните политически решения и анализът на Макс Вебер на рационализацията на държавата, водят до господстване на теориите за бюрократизация, както и на концепцията за рационална организация на промишленото производство, разработена от Анри Файол. Тези влиятелни произведения имат различно въздействие в Европа и Северна Америка. Докато европейските учени продължават да се концентрира върху институциите и по-специално върху обществените институции, по-голямата част от американските политолози са избрали алтернативен начин на анализ на политиката - модел на рационалния избор, бихейвиоризма и др. Тяхното „преоткриване” на институциите се случват едва в края на 70-те години въз основа на произведенията на Марч и Олсън (March and Olsen, 1984, 734-749).

Новият институционализъм трябва да се разглежда като опит да се свържат два много различни вида анализ, всеки от които се отнася до институциите по доста специфичен начин. Първият е бихейвиористкият рационален актьор, който доминира основните политически науки, икономиката и теориите за обществен избор през последните три десетилетия. С оглед на това, човешкото поведение е описвано като резултат от рационални изчисления, предназначени да допълнят самостоятелно интересите. Ценности като предпочитанията на физическите лица, властта и ресурсите, които те притежават, се третират като екзогенни „дадености”.

Рационалните действия в крайна сметка следва да доведат до рационални, ефикасни и функционални резултати. Но те по-рядко се питат откъде индивидуалните предпочитания произхождат или пък, има ли механизъм за обратна връзка между интереси и институции. От функционалистката перспектива структурните институции се

разглеждат като независими променливи в живота на обществото (Jordan and O'Riordan, 1997, 12).

Неоинституционализмът навлиза най-мощно в европейските изследвания през 90-те години неслучайно. Тогава започва политическото изграждане на ЕС, което колкото и да наподобява и да се стреми към модела на съществуващите представителни демокрации, минава през новите форми на политическо управление и колективно действие. **Трите едновременно спореци и допълващи се направления – рационалният избор, конструктивизмът и историческият институционализъм**, се използват за обяснение на новопоявяващите се европейски институции и политики, във връзка с изследователски проблеми, които не могат да бъдат решени чрез влиятелните дотогава интерговерментализъм и неофункционализъм. Неоинституционализмът става особено влиятелен в анализа на европейската Комитология, където практиките са по-важни от формалните институции, както и в анализите на разширяването.

В основополагащата си статия Хол и Тейлър (P. Hall and R. Taylor 1996, стр. 469-496) изглежда са установили задоволително тройно разделение на различните институционалистски тенденции. Според П. Хол и Р. Тейлър новият институционализъм се състои от три направления. Първото е т. нар. тенденция на рационалния избор, която се вижда добре от произведенията на Гари Маркс (Marks, 1992, 191-224). За новия институционализъм на рационален избор *физически лица следват класическия модел на рационалността*. Въпреки това, хората трябва да се справят със структури на институциите, олицетворяващи правилата, наложени от държавата. Вторият тип е историческият институционализъм (Steinmo, Thelen, Longstreth 1992, стр. 2-24; Pierson 1996, стр. 123-63), чиито подход създава *механизъм за зависимостта като принцип*. Това означава, че ориентацията на политиката се обуславя от предишни решения на актьорите и институции. Въпросът за промяната в политиките и инструментите е решен чрез понятието за „критични моменти“, което обяснява промените, разбира се, въпреки институционалната инерция. Третият тип е социологическият нов институционализъм, който има своите корени в *организационната социология* на Марч и Олсен. Тъй като е „културен подход“ на историческия нов институционализъм, социологическият институционализъм подчертава интерактивните връзки между институции и актьори. В навечерието на познавателния завой понятията за социално учене и социализация обясняват как структурата формира индивидуалните поведения (Hargutndeguy, 2001).

Според Телен и Стейнмо (Thelen and Steinmo, 1992, 14) институционалните подходи често по-добре обясняват това, което не е възможно в даден институционален контекст от това, което е. Това, което липсва е ***по-ясно теоретизиране относно взаимното влияние на институционалните ограничения и политическите стратегии и в по-широк план, за взаимодействието на идеи, интереси и институции***. Това е може би, защото институциите по-често се разглеждат като относително постоянни и предсказуеми характеристики на политическия живот, а не като цели за политически натиск и промяна (Olsen, 2002).

Краснер е предложил модел на „белязано равновесие“, който заявява, че институциите са характеризират с дълги периоди на стабилност, както и много по-кратки периоди на криза, които носят институционална промяна. Краснер предполага, че институционалната промяна е задвижвана от периодични промени във външната среда.

Някои от най-интересните модели на институционална промяна се фокусират върху взаимодействието на идеи, аргументи и дебати в институционалната среда. Работата на Сабатие за „Застъпнически коалиции“ и учене в областта на политиката, например, е изричен опит да се получи подробно описание на целия политически процес. Сабатие разглежда по-широките и постепенни промени в политиките, които могат да бъдат разпознавани, само когато анализаторът разглежда политически взаимодействия на по-

дълги периоди от време - десетилетия, а не година - в сравнение с конвенционалните проучвания. Подобно на привържениците на мрежовия анализ, Сабатие счита, че анализаторът не трябва да започва със статутите, а с политическите проблеми или сектора, а след това да се пристъпи към разглеждането на участниците, разположени около него, в рамките на това, което той нарича „политическа подсистема”, т.е. „взаимодействието на участници от различни институции, които следват и се стремят да оказват влияние върху правителствени решения в областта на политиката” (Jenkins-Smith and Sabatier, 1994, 178). Те могат да дойдат от публичния и частния сектор, от всички нива в правителството и от редиците на „политиците” и „имплементаторите”.

В рамките на различните подсистеми на политиката Сабатие вижда наличието на малък брой конкурентни „застъпнически коалиции”, които се състоят от участници от различни обществени и частни институции на всички нива на публичното управление, които споделят набор от основни убеждения (политически цели плюс причинно-следствени и други възприятия) и които се опитват да манипулират правилата, бюджетите и персонала на държавните институции за постигане на тези цели с течение на времето (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 5).

Политиките се разглеждат като вярвания и на всички участници се гледа като на работещи в идеологическа рамка. Следващ Хекло (Heclo, 1974), Сабатие твърди, че промяна в политиката се задвижва, както от взаимодействие и постепенно учене в рамките на малки групи от специалисти, които са нетърпеливи да разработят по-успешни начини за справяне с проблемите, така и че, политиките могат „да се преместят” леко в отговор на относително стабилни фактори (естеството на проблема, разпределение на ресурсите), но повече фундаментално след динамични събития, като например промени в световната икономика, налагането на политики от международни организации като ЕС и непредвидени въздействия от други области на политиката.

Докато моделът на Сабатие е полезен коректив на по-традиционните институционални изследвания, Хол (Hall, 1986; 1993) дава интересен анализ на средносрочен преход от кейнсиански към монетаристки свят през 70-те и 80-те години. Хол показва, че във всеки един момент може да има господстващ оглед на това какви трябва да бъдат подходите и новите решения от запаса на алтернативи. Според Хол (1993, 290) политиките се променят с течение на времето в резултат на ученето, политическия дискурс и повтарящ се процес на проба-грешка.

Всъщност, *по-радикалните идеи не могат дори да бъдат формулирани заради страх от отхвърляне или провал*. Има силни връзки с литературата за мрежата, защото парадигмата ще бъде по-силна и по-устойчива на атака, когато е налице една сплотена общност (Jordan and O’Riordan, 1997, 23). Независимо от тези важни разлики, трите нови видове институционализъм имат едни и същи независими променливи: идеи, интереси и институции, които представляват „теоретичното ядро” .

4. 1. Институционализмът на рационалния избор

Институционализмът на рационалния избор (логика на стратегическото договаряне) обобщава, че актьорите имат набор от фиксирани предпочитания и вкусове и се държат така, че да се максимизират тези предпочитанията чрез използване на стратегически изчисления. Изчислението се влияе от очакванията за това как другите е вероятно да се държат и да определят политическите резултати. *Актьорите създават институции, за да постигнат своите предпочитания.*

Рационалистките перспективи започват от твърдото предположение, че политическите актьори са *мотивирани само от егоистични лични интереси*. Рационалистките походи, обаче, не се опитват да обяснят тези интереси и предпочитания, а вместо това разчитат на общи предположения за тях. С други думи, те възприемат

интересите и предпочитанията като екзогенно дадени и предполагат, че те ще останат стабилни с течение на времето. Тази позиция се основава изцяло на *методическия индивидуализъм*, който предполага, че по принцип социалните явления могат да бъдат обяснение чрез физическите лица и техните интереси и действия (Paster, 2005).

Една от обяснителните теории стъпваща на съчетанието между институционализъм и теория на игрите, е центрираният върху актьора институционализъм. Предоставя се рамка, която анализира политическите процеси като резултат от взаимодействието на политически актьори, но като се има предвид системата от институции (Scharpf, 1999). Разбира се, в теоретичен план, предметът на настоящата статия – политиките, подлежащи на координиране - може да бъде анализирана като игра на националните правителства, като се включат и други местни участници и се приеме, че процесът е ръководен от ЕК (Paster, 2005).

В този смисъл, Шарпф (Scharpf, 2001) разграничава четири идеални типа режими на европейската политика на вземане на решение:

(I) **взаимно приспособяване** на политиките на държавите-членки в резултат на конкуренция (некооперативна игра);

(II) **междуправителствени преговори**, въз основа на необходимостта от единодушно съгласие сред държавите-членки;

(III) **йерархично** - чрез едностранно решение от страна на ЕС, без участие на държавите;

(IV) **съвместно вземане на решения** от наднационални и междуправителствени участници (Scharpf 2001b).

Прилагането на типология към политиките, подлежащи на координация и ОМК показва, че той се състои от комбинация от взаимно приспособяване и междуправителствени преговори (Scharpf 2001a). Процедурите на установяване на общите политически насоки и наблюдение, сравнителен анализ и партньорски преглед на националните политически предпочитания могат да бъдат описани като междуправителствени по своята природата.

Въздействието на ОМК на националните политически решения преди всичко ще зависи от това дали политическите предпочитания на националните правителства са в съответствие с предпочитанията, залегнали в политиката на европейско равнище или не: „очакваните ползи от ОМК зависят до голяма степен от желанието на тези национални актьори, които в действителност имат контрола над политическия избор, да участват в европейска координация” (Scharpf 2002, 654). Това означава, че *от рационалистична гледна точка, се очаква ОМК да доведе до само умерени – технократски форми на промяна в политиката*, тъй като рационалистката гледна точка предполага, че предпочитанията са резултат от личен интерес и са по принцип стабилни. Тези слаби форми на учене в областта на политиката включват подобряване на политическите инструменти, ако те се считат за неефективни.

Рационалистският подход (в най-смекчения му вид – центрираният върху актьора институционализъм) намира условията за ефективността на доброволно координиране на политиката чрез ОМК предимно в интензивността на предпочитанията за сближаване сред държавите-членки. Ако има ангажираност сред националните правителства към конкретна обща цел и липсват силни вето-позиции, изучаването на политики чрез мониторинг, партньорски преглед и обмен на информация може да доведе до инструментални форми на учене в областта на политиката. От друга страна, ако тези условия липсват, ОМК следва да се очаква да остане „празна” процедура, тъй като ефективната координация на политиките не е възможна без съдействието на местните политици (Paster, 2005).

4.2. Исторически институционализъм

Историческият институционализъм се основава на предположението, че *исторически конструиран набор от институционални ограничения и възможности засяга поведението на политическите актьори и групите по интереси в политическия процес* (Hacker, 2004; Thelen, 2003, 2004). В контраст със социологическия и рационалния избор, историческият институционализъм се фокусира върху асиметричните властови отношения, както и въздействието на дългосрочни институционални наследства по отношение на политиката (Hall and Taylor, 1996). До неотдавна историческият институционализъм не обръща особено внимание на институционалната промяна. Това е особено вярно за анализа на цялостната политика в тази област, където концепцията за зависимостта от пътя е формирала голяма част от историческите изследванията (Pierson, 1994).

В първоначалния си вид (Hall 1986; Thelen и Steinmo 1992) историческият институционализъм обхваща основните идеи и на рационалистите, и на конструктивизма. Това, което прави историческият институционализъм отличителен, обаче е неговият *акцент върху ефектите на институциите за политиката с течение на времето*. В може би най-развитото представяне на този начин на мислене, Питърсън (1999) твърди, че политическите институции са характеризират с това, че създават стимули за участниците да се придържат и да не изоставят съществуващите институции, като само се адаптират постепенно в отговор на променящите се обстоятелства.

През последните години, обаче, учени принадлежащи условно към историческия институционализъм започват да предлагат цялостни теоретични схеми за това как институциите се променят с течение на времето (Hacker, 2004; Thelen, 2003, 2004). Телен (Thelen, 2003) не отхвърля концепциите за критични моменти и зависимостта от пътя, а по-скоро убедително твърди, че *повечето форми на институционална промяна идват отвъд такива критични моменти и че в много отношения, ендогенните механизми за промяна са по-влиятелни от екзогенните*. Това означава, че за да се разбере как политиката се променя по-добре, социалните учени трябва да обърнат по-голямо внимание на промяната, настъпила по време на дълги епизоди на относителна политическа стабилност.

Телен определя два основни механизма на промяна: *наслояване и конверсия*. От една страна, наслояването включва „присаждане на нови елементи върху иначе стабилна институционална рамка. Такива изменения могат да променят цялостната траектория на развитие на институцията” (Thelen, 2004, 35). Интеграцията на частните спестовни сметки в *традиционната разходно-покривна (pay-as-you-go) пенсионна система* е класически пример на наслояване в областта на социалната политика (Thelen, 2003, 277). От друга страна, е приемането на нови цели или внасянето на нови участници, които променят институционалната роля или основните цели на една институция.

Хакер твърди, че в допълнение към наслояването и конверсията има и друг важен механизъм на промяната, който може постепенно да трансформира съществуващите институционални договорености - промяна на социално-икономическите условия. Според него новите икономически и социални тенденции могат да направят съществуващите институции все по-малко адекватни при липсата на значителни законодателни реформи, предназначени да ги адаптират към тези променящи се условия (Hacker, 2004).

Изследването на сравнителната политическа икономия на напредналите индустриални страни през последните години до голяма степен е доминирано именно от тази рамка за анализ - историческият институционализъм, който разяснява институционалните структури и практиките на националните политически икономики според логиката на историческите зависимости и развитие (Thelen, 1999). Въпреки че тази

аналитична рамка е дала големи прозрения в историческите закономерности и зависимости от пътя, тя е направила много по-добро разясняване на институционална приемственост или описването на институционалната еволюция, отколкото разясняването на институционалната промяна (Schmidt, 2008, 2).

Историческият институционализъм се обръща и към рационалния избор, който предполага рационални актьори, преследващи своите стратегически интереси чрез логиката на подход, основан на изчисляване. Въпреки че рационалният институционализъм предлага вникване в стратегическите решения на агентите, този подход не може да обясни новите избори или променящите се предпочитания, особено в случаите, когато те не се вписват в предварително съществуващия набор от предпочитания (Schmidt, 2008, 1). От друга страна, въпреки че социологическият институционализъм може да отговори на това как се формират предпочитанията (или убежденията), често има трудности с избора, който не може да бъде направен при стабилни макро-културните норми и рамки.

Историческият институционализъм се фокусира върху институциите, разбирани като *узаконени практики* (Hall and Taylor, 1996; Thelen, 1999; Hall and Thelen, 2006). Институциите се концептуализират като структури, които са външни за политическите и икономическите субекти и ги ограничават чрез историческите маршрути, които оформят техните действия.

Историческият институционализъм има два основни проблема по отношение на обяснението на промяната: *той определя институциите като склонни да бъдат прекалено „лепки“ и твърди, както и че липсват канали за поява на агенти на промяната*. Институционалните промени най-вече просто се случват и се дължат на външни събития или външни шокове.

Хол и Телен (Hall and Thelen, 2006) предлагат по-ясна теоретична представа за това как рационалистският и историческият подход могат да се сглобят по такъв начин, че да се обяснят дейностите на публичното управление. Тук институциите са определени в класически исторически план като *узаконени практики* с правила, независимо дали са подкрепени от санкции, наложени със закон или формални организации, или разчитат на взаимно наблюдение и възприемане на общи интереси. Промяната в политиките на национално ниво е трудна и институциите са стабилни не само по исторически причини и зависимост от пътя, но и поради рационалисткия подход. *Но промяната все пак се случва, защото тези институции са обект на рационалистки стратегически действия от икономическите субекти, които ги използват като ресурси, за да постигнат целите си и винаги изпробват границите на своите правомощия, сондират намеренията на другите, базирайки се на своите решения върху възприеманите интереси*.

Институционалният анализ е критикуван за недостатъчното разбиране на промяната (Thelen and Steinmo, 1992; Scott, 2002; Lieberman, 2002). Заради това, историческият институционализъм е уязвим за критики от много гледни точки. Съвсем очевидно е, че има проблеми при разясняването на сериозни промени на национално ниво с аналитичната рамка, в която акцентът е върху зависимостта от миналото.

4. 3. Социологически институционализъм

Социологическият институционализъм (логиката на социалната целесъобразност) защитава идеята, че лицата са социализирани в институционални роли и че се включат в нормите, свързани с тези роли. *Рационалното действие е социално конструирано, което означава, че вместо да увеличават до максимум своето благосъстояние, лицата се опитват да изразят своята идентичност по социално подходящи начини*.

Институциите са създадени, за да се увеличи социалната легитимност на организациите или техните участници.

Социологическите теоретици дават най-широка дефиниция на институциите, според която целият обществен живот се състои от институции. Институциите, които включват, както *формални правила (рутинни процедури, конвенции) и неформални правила (убеждения, кодекси, ценности), така и повтаряемостта на човешкото поведение, резултат от ограничаване и разширяване на това „какво“ и „как“ участници трябва да мислят*. В такъв анализ терминът „институция“ има тенденция да се слива с една метафора на всички организирани области на човешката дейност. Повтаряемостта е наложена по два начина: първо, чрез социалния контрол, упражняван от правила и свързан с физическа принуда и на второ място, чрез конформизма, който се формира чрез социализацията на физическите лица в институционалната култура.

Социологическият институционализъм представлява *макро- гледната точка на произведенията на Хърбърт Саймън*. Според Марч и Олсън актьорите действат рационално в рамките на техния непосредствен контекст. Те се опитват да поддържат или подобряват позицията си по отношение на другите участници. Но участниците са в състояние да разработват стратегии само в рамките на когнитивните области, ограничени от институциите. В този смисъл, колективните предпочитания са ендеогенни и изискват да бъдат обяснени.

Конструктивизмът оспорва рационалистическите предположения. Счита се, че предпочитанията и интересите не са дадени, а са вярвания, които отразяват идентичността на индивида. Ето защо става важно да се разбере как интересите и идеите се развиват в процеса на социално строителство. Процесите на социализация, формирането на личността и интернализацията са в центъра на обяснителната рамка (Paster, 2005).

В действителност, ученето, както е определено първоначално от новите институционалисти на социологическата школа, изглежда относително пасивен интелектуален процес, чрез който участниците интегрират знания и практически опит (Bennett and Howlett, 1992, 275-294). Ролята на идеите се превръща в централен въпрос на анализа на политиката с възраждането на тенденцията на неоинституционализма (Radaelli 1995, 159-183; Rhodes, 2000, 345-363). Понятия като застъпнически коалиции или епистемологични общности водят до нови перспективи за разбирането на политическия процес (Hargutndeguy, 2001).

За Питър Хол парадигма е *„рамка на идеи и стандарти, които определят не само целите на политиката и вида на инструментите, които могат да бъдат използвани за постигането им, но също така и самото естество на проблемите, с които те са предназначени да се справят“* (Hall, 1993, 279). Свързани с конкретни икономически и политически условия, парадигмалните смени и по-ограничените промени в социалните и икономически допускания могат да помогнат за обяснение на естеството и цялостната посока на промяна на политиката (Beland, 2007, 23).

Традиционната концепция на социално учене не отчита постоянната борба между идеологическите модели и политическите разбирания, които карат политическите актьори да извличат различни поуки от по-рано приетите политики (Béland and Hacker, 2004; King and Hansen, 1999). Една по-рационална, по-политическа визия на социално учене е необходима, за да се хвърли нова светлина върху развитието (Beland, 2007). Отвъд социалното учене, повечето учени пишеци например за социална политика не са интегрирали анализа на политическите идеи като теоретична рамка.

Като изключение в изследването на политиката на пазара на труда Маргарет Уиър анализира начина, по който *„американските политически институции имат влияние върху набора от идеи, които са включени в националната политика за заетост“* (Weir, 1992). Според нея две основни функции на американската форма на държавно устройство

са свързани с политическите идеи. Първата е относителната отвореност на федералното правителство към нови идеи, а втората е ограничената способност на правителството да служи като място за производство на идеи за заетост. Тя също така разглежда специфичната роля на субектите и институциите, участващи в производството и разпространението на идеи.

Идеите имат важна роля при формирането на политиката, но те не представляват единственият възможен източник на промяната. Това е така, защото идеите могат да станат решаващ фактор само при определени институционални и политически условия. Следователно, не само липсата на подходящи ресурси, но и наличието на институционални и политически пречки могат да нарушават способността на политическите актьори да насърчават конкретни политически алтернативи.

Според политолога Марк Блит (Blyth, 2002) идейната страна на политиката има три основни форми. Първо, идеите служат като институционални планове, които да намалят неяснотите и да предоставят на политическите актьори модел за реформа. Второ, идеите могат да служат като „когнитивни ключалки”, които помагат за възпроизвеждане на съществуващите институции и политики с течение на времето. Трето - идеите представляват мощни идеологически оръжия, които „позволяват на агентите да оспорят съществуващите институционални механизми и модели на разпространение, които те утвърждават” (Blyth, 2002).

Защитниците на реформата трябва да използват стратегии за преодоляване на скептицизма на другите и да ги убедят в значението на реформата. С други думи, те трябва да създадат рамка, която променя колективното разбиране на, да кажем, социалната държава, тъй като това „оформя пътя” необходим, за да се приеме реформата (Cox, 2001, 475).

В развиващите се страни, където либералната традиция е слаба и идеологически уязвима, неолибералните политически идеи разпространявани от Световната банка и други международни организации в преобладаващия случай остават в рамката на икономическата необходимост. В страните от Латинска Америка, например, тази ситуация изостря социални и политически напрежения, които нео-либералните политики могат да създадат.

Има доказателства, че политическите идеи редовно пресичат националните граници чрез транснационални действия и обмен сред академичните среди, международните организации и мозъчните тръстове. Общи политически парадигми като неолиберализма и политически алтернативи като „нулева толерантност”, до голяма степен са *подпомогнати от международни организации като Международния валутен фонд и Световната банка* (Chwieroth, 2007; Merrien, 2001).

Същевременно не бива да се стига до крайни обяснителни модели, стъпващи на идеите и напоследък – на дискурса. Въпреки че някои постмодернисти и някои социални конструктивисти биха казали, че *„реалността е дискурсивно конструирана”, това не означава, че анализът трябва да бъде ограничен до дискурс.* Нито пък означава, че човек трябва да обърне дискурса като „обект” чрез дисекция на текстове и разграждане на речи. Освен това, дискурсът винаги се намира в по-широки институционални контексти на институции и култура. *Интересите също са от много голямо значение, както и материалните условия и икономическите променливи.*

Литературата за трансфера на политики, дифузията и сближаването, както и за уроците от миналото (lesson drawing) и ученето често смесва понятията. Обща тема сред изследванията в тази област е загрижеността за това *как политиките, административните договорености, институциите и идеите в една политическа среда (в миналото или настоящето) се използват в разработването на политиките,*

административните договорености, институции и идеи в друга политическа среда (Dolowitz and Marsh, 2000, 5).

Могат да бъдат разграничени два основни подхода в научните изследвания - конвергенция и трансфер. Първите акцентират върху макро- фактори като социалните структури, култура, институции, социално-икономически условия, влияещи на разпространението и приемането на идеи, програми и инструменти. Тези изследвания се занимават повече с причините и последствията от прехвърлянията и тяхното изпълнение. Към първия вид могат да се причислят социологията на разпространението на административни иновации, новият социологически институционализъм, проучванията за сближаване на европейските форми на публично действие, изследванията, вдъхновени от работите на Пиер Бурдийо и др.

Вторият тип изследвания се фокусират върху взаимодействието между участниците в трансферите. Идеята за трансфера на политики е разработена в САЩ през 1960 г. и 1970, за да обясни разпространението на иновациите - административни или политически, в местното самоуправление.

Внесените решения, обаче, никога не се възпроизвеждат по идентичен начин - винаги първоначалният е различен. Прехвърлените решения трябва да бъдат адаптирани, за да се запазят външните отношения, които са от основно значение за оцеляването на организацията вносител. Те трябва също така да се коригират, за да се вземат предвид вътрешните властови отношения. Ето защо трансферите винаги включват елемент на нарушаване и адаптация.

Изследванията в тази област са идентифицирали *няколко механизма на европеизация, вариращи от директни, принудителни влияния в случаите на положителна интеграция, където задължителната регламентация на ЕС съществува, до много косвени влияния (учене), наблюдавани, например, в случаи на адаптация, където ЕС осигурява само легитимни политически решения.* Европеизацията може да се разглежда като специфична форма на политически трансфер. Концепцията за трансфера би могла да помогне на изследователите да класифицират европеизационните процеси в съответствие с ролята на ЕС и местните участници. Като цяло, концепцията е полезна за анализ на вземане на решения в ЕС, защото на много нива в структурата се насърчават различни видове трансфер на политиката, като в същото време се намалява капацитета на националните политики да влияят върху рамката на собствените си програми.

Подобно на Доловитц и Марш, много автори подчертават **идеята за знанията** (трансфер на знания). Въпреки че концепцията за трансфер на политиката се занимава предимно с процесите, които водят до прехвърляне на конкретни политики, тя също така признава, че използването на конкретни идеи или програми извън тяхната политическа среда на произход зависи от познаването на политическите практики и институции, свързани с тях. Така **трансферът включва прехвърляне на административни и институционални знания, но не задължително и прехвърляне на политическите стилове и структури.** Следователно, могат да се разграничат два основни вида трансфери: смекчени трансфери, които водят до значителни сходства на централните идеи, концепции и нагласи между две политики, и твърди трансфери (копиране), включващи съществени елементи за специфичните програми и прилагането (Evans and Davies, 1999).

Въпреки че отделните участници играят централна роля в трансфера на политики, процесът на учене е основен вътрешно-организационен момент (виж също Evans and Davies, 1999). Евънс и Дейвис твърдят, че политическият трансфер би могъл да се осъществи между пет нива на политическа пространственост - **транснационално, международно, национално, регионално и местно**, като се разграничат най-малко 25 теоретично възможни пътища за пренос. Процесът на европейска интеграция вероятно улеснява трансфера на политики чрез промяна на структурата на правене на политика и

увеличаване на възможностите за трансфер. В същото време, трансферът може да улесни интеграционните процеси чрез създаване на нови структури на управление. ОМК е добър пример за двойна връзка между интеграция и трансфер на политиката. От тази гледна точка, *европеизацията може да се разглежда като специфичен път за прехвърляне на политически идеи и програми между европейско и национално равнище*. Това със сигурност е най-важният вид на прехвърляне, свързан с европейската интеграция.

Според основните теории за ученето в областта на политиката, актьорите могат освен да защитават своите интереси и да се учат от опита на другите. Ученето се концептуализира като промяна в познавателните и/или нормативните ориентации на ключови участници. Тази промяна в ориентацията е резултат от тълкуването на опита на другите. Желанието на ключовите участници да се учат е важен показател за действителното настъпване на учене в областта на политиката. Интерес за настоящото изследване е как процесите на учене и трансфер се случват в светлината на новите форми за управление в ЕС като ОМК и другите форми за координация на политики.

4.4. Неинституционалистски анализи на ЕС

Обяснението на промените в политиките на ЕС е истинско предизвикателство за всички теоретични рамки, тъй като се тества техният евристичен капацитет. През последните тридесет години няколко промени подкопават социално-икономическата система, създадена след края на Втората световна война: икономическата криза, укрепването на нео-либерализма, паралелните процеси на децентрализация и глобалната регионализация и т.н. Възходът на неоинституционалисткия анализ на ЕС не се развива в изолация, а отразява постепенно и широко повторното въвеждане на институциите в голяма част от теориите, като плурализъм, марксизъм и нео-реализъм.

Първо, това става в рамките на подхода на рационален избор за изследване на политиката, тъй като е разработен изначално от изследователи на американската политика. Въпреки че първоначално се формулира и прилага в контекста на американските политически институции, прозрението на институционализма на рационалния избор се разпространява и в международен план и бързо се налага за изследване в ЕС. В отговор на нарастващото значение на институционалните правила на ЕС, като например сътрудничеството и процедурите за съвместно вземане на решение, част от авторите твърдят, че чисто междуправителствените модели на ЕС за вземане на решения подценяват причинно-следственото значение на формалните правила на ЕС в оформянето на резултатите от политиката. В началото на прилагането на рационалния избор като теория към ЕС, Шарпф твърди (Scharpf, 1996), че неефективността и твърдостта на Общата селскостопанска политика (ОСП) и други политики на ЕС, се дължи не просто на междуправителственото сътрудничество, но също и на специфичните институционални правила, като единодушно вземане на решения. До средата на 90-те години, Джордж Тсебелис (Tsebelis, 1990), Джефри Гарет и много други опитват да моделират функционирането на институциите на ЕС, включително приемането, изпълнението и решаването на публичните политики на ЕС, прилагайки методите на рационалния избор.

От друга страна, *социологическият институционализъм и конструктивистките подходи в международните отношения определят институциите много по-широко, за да включат неформални норми и конвенции, както и неформални правила*. Те твърдят, че тези институции биха могли да „представяват“ актьорите, да оформят самоличността им, а оттам и техните предпочитания по начин, който рационалният избор не може да улови (Wallace, H. Wallace, W. Pollack, M., 2005).

Както рационалния избор, конструктивизмът не е по същество теория на европейската интеграция, а по-широка „мета-теоретична ориентация“ с последици за проучване на ЕС. Както обяснява Рийс (Risse, 2001, 161) може би най-полезно е да се

опише конструктивизма въз основа на социална онтология, в която се настоява, че другите хора не съществуват независимо от тяхната социална среда и нейното колективно общосистемно значение („култура” в широк смисъл). Това е в контраст с методологическия индивидуализъм на рационалния избор, според който елементарна единица на социалния живот е индивидуалното човешко действие (Wallace, H. Wallace, W. Pollack, M., 2005).

Историческият институционализъм заема позиция между тези два лагера, с акцент върху ефектите на институциите в течение на времето, особено по начина, по който даден набор от институции, след като те вече са установени, може да повлияе или да ограничи поведението на актьорите. През последните години идеите за това как институциите могат да оформят поведението на рационалните актьори с течение на времето чрез институционално заключване и процес на зависимост от пътя са били прилагани все повече за развитието на ЕС. Пиърсън (1996) изследва зависимостта от пътя в ЕС, като се стреми да разбере европейската интеграция като процес, който се развива с течение на времето.

Сериозен недостатък на рационалисткото обяснение на ОМК и другите форми на координация е, че то може да обясни слаби промени в инструментите, но има трудности при разясняването на *парадигмални промени в политиката*, т.е. промени в основните идеи и цели на политиките, тъй като промените са трудни за разбиране, ако ориентацията за тях са материалните интереси на политическите актьори. Формирането на политическите предпочитания се основава на споделени знания от актьорите за проблемите и възможните решения в областта на политиката. Въздействието за убеждаване на предпочитанията на актьорите и вярванията по принцип не се вземат предвид от рационалистичната теория (Paster, 2005).

До известна степен разграничението между промяна в актьорите и промяна в предпочитанията е произволно, тъй като формирането на нови коалиции обикновено е продукт на сближаване на индивидуалните предпочитания. ЕК има значение чрез мобилизиране на неорганизираните преди участници, както и чрез формиране на нови коалиции в националните мрежи на политиката. Европейските фондове представляват възможност за досега маргинализирани участници да получат финансова подкрепа за проекти от особен интерес за тях, както и да увеличи изявеността си в областта на регионалната политика като цяло (Kohler-Kox 1996).

ОМК се основава на *доброволна координация на националните политики*. Страните се споразумяват за общи политически цели (насоки) и политически показатели и за това да оценяват националните политически програми и политически резултати в експертни комисии. Координацията не включва никакви обвързващи споразумения или „твърди” санкции, като финансови глоби. Освен това, е добре да се направи разграничение между двата вида промяна в политиката, парадигмална (конструктивизма) и непарадигмална (рационализма). *Рационалистките подходи са най-подходящи, за да се обяснят ограничени, инструментални форми на корекции на политиката, а конструктивистката рамка по-добре обяснява промените в политиката на по-фундаментално (парадигмално) ниво*. Тези промени включват основно преориентиране не само на политическите предпочитания, но също така и на нормативните и когнитивни политически идеи, които са в основата на тези предпочитания. Този подход е най-ценен за анализа на ОМК, където се изисква фундаментална преориентация на националните политически парадигми, като например на преминаване от защита на заетостта към дерегулация на системите за заетост, а не само инструментални корекции.

Оскъдните емпирични изследвания за вътрешното (в страните-членки) въздействие на ОМК и другите форми на координация досега показват, че има идейно въздействие, но само върху една малка група от участници, предимно държавни служители (Jacobsson,

2004, 366) и че не влияе значително на националните публични дискурси (Rhodes, 2005, 508). Комбинацията от рационалистски и конструктивистки подходи пък показва, че ОМК има само ограничен потенциал да доведе до промяна на парадигмата.

Въпреки това, комбинацията от двата подхода ни помага да разберем при какви условия ОМК може да доведе до парадигмални убеждения и промяна в политиката (Paster, 2005). Различните обяснителни подходи трябва да бъдат разгледани по отношение на способността им да обясняват процесите и резултатите от координацията на политиките чрез ОМК. Все по-голям брой учени твърдят, че институциите на ЕС определят не само поведението, но и предпочитанията на физическите лица и правителствата на държавите-членки.

Теоретичната пропаст, разделяща рационалисти и конструктивисти, изглежда се свива значително, а европейските учени са безспорно на пътя за евентуално съчетаване на двата теоретични подхода. Някои учени (напр. Checkel 2003) представят рамка за насърчаване на интеграцията или поне на плодотворния диалог между рационалисти и конструктивисти. Рационализмът и конструктивизмът не са безнадеждно несъизмерими и могат да се включат взаимно чрез „четири различни режима на теоретичен разговор”, а именно:

- **Конкурентно тестване**, в което конкурентните теории са изправени една срещу друга в обясняването на едно събитие или група от събития;
- **„Застъпен подход на прилагане”**, в който се счита, че всяка теория обяснява някои под-аспекти на емпиричната реалност, така че максимизираното и стратегическото договаряне да получат внимание при определени обстоятелства, а социализацията и колективното образуване на предпочитанията - в други;
- **„Включване”**, при което едната теория твърди, че включва другата, така че, например, рационалният избор се превръща в подгрупа на човешкото поведение и в крайна сметка е обяснимо от гледна точка на социалното изграждането на модерна рационалност (Wallace, H. Wallace, W. Pollack, M., 2005).
- **Последователен подход**, при който една теория може да обясни конкретна стъпка в поредица от действия (например конструктивизма за обяснение на националните предпочитания), докато другата теория най-добре може да обясни последващото развитие (например рационалистко обяснение на последващо договаряне между участниците).

Именно последното схващане е възприето в настоящата статия, като е допълнено и с характерния, най-вече за историческия институционализъм, сравнителен подход. Сравнителният подход към изучаването на ЕС не е заменил проучванията на международните отношения за регионалната интеграция, а съществува редом с тях. Тези подходи съществуват съвместно и с третия, за който стана дума и обикновено се означава като „управленски подход” и счита ЕС за нова система за „управление без правителство” (governance without government). Управленският подход не е една-единствена теория за ЕС или на европейската интеграция, а по-скоро струпване на свързаните теории, подчертаващи общи теми.

5. От „твърди” общоевропейски политики към координация и учене – оформяне на модела на изследването

Специфичният разрез на проблема за промяна на политиката след 80-те години на миналия век е свързан с появата на Европейския съюз. *Европа, в чистия смисъл на думата, е производство на публични политики*, тъй като там поне до края на ХХ в. липсва политическото равнище, което съществува и действа в националните държави. Осъществява се специфична конвергенция между европейската и националните политики. Европа *„напоява” националните системи с публични политики*, съобразявайки се с две

норми: свободния пазар, малко или повече омокотен от социалната политика, и субсидиарността.

Включването в Европейския съюз, поне за страните, които предприемат тази стъпка след началото на европейското обединяване и унификация, преминава през няколко етапа. Първият е свързан с допускането в националните общности на политиката на специфични международни актьори, свързани с европейското политическо пространство. Вторият – с европеизацията на националните публични политики. И накрая третият – с включването в политическата система на ЕС. Тези три етапа протичат едновременно и могат само теоретично да бъдат разграничени и отделени. При всеки един от тях в националната публична политика на съответната страна-кандидатка, целта „европейска интеграция” стои високо в йерархията на целите (Брайкова, 2003, 61).

Координацията се отнася до тези области на политиката, в които националните правителства са ключови участници. На практика тези обстоятелства се прилагат в такива области като външната политика, полицейското сътрудничество и целия спектър на политиките, обхванати от това, което е известно като ОМК. В тези области споразуменията приемат две форми: политически декларации или „актове с незадължителна юридическа сила”. Мекият закон се отнася до правилата на поведение, които не са законови, но все пак имат правна възможност в това, че те направляват поведението на институциите, държавите-членки и други участници в политиката. Без правните актове, на които стъпват позитивната и негативната интеграция, ОМК се използва в политиките, които подлежат на координация и ученето е обяснение за потенциалната европеизация:

Таблица 4. Европеизация и политики

Вид политики	Области на политиките	Обяснение „по подразбиране” на европеизацията
Позитивна интеграция	Околна среда, социална политика, ИПС, обща селскостопанска политика	Добро съответствие
Негативна интеграция	Вътрешен пазар на стоки и услуги, комунални услуги (напр. телекомуникации, електричество), корпоративно управление	Регулаторна конкуренция
Координация	ОМК (напр. заетост, соц. включване, пенсии, предприемаческа политика, убежища)	Учене

Изт. **Bulmer and Radaelli, Bulmer, 2004, 8**

От друга страна, обменът на практики в областта на политиката може да доведе до **взаимно обогатяване на идеи и учене**. Ето защо, тази форма на политика се отнася до сближаване на идеите. Липсата на наднационалните правомощия в тези области на политиката обяснява хоризонталния модел на европеизация. Европеизацията на публичната политика може да приема различни форми. По принцип, може да попада върху всички основни елементи на политическия процес, като например актьори, ресурси и инструменти на политиката. Освен това, **европеизацията може да се отрази на стила на политиката, например, чрез което я прави повече или по-малко конфликтна, корпоративна или плуралистична, или повече или по-малко регулативна**.

Координацията става в тези области на политиката, в които самият ЕС е слаб, като по този начин силно ограничава възможностите за принуда. Политика се извършва чрез

междуправителствени преговори или свободни обмени. Цял набор от области на политиката е покрит с термина координация, включително скорошните развития в рамките на ОМК, икономическата политика, политиката по заетостта, социалното включване, научноизследователската и развойна дейност и др.:

Таблица 5. Политики и механизмите на европеизация

Модел на управление	Вид политики	Аналитично ядро	Основен механизъм
Преговори	Всяка от по-долу посочените	Формиране на политиките на ЕС	Вертикален (качване)
Йерархия	Позитивна интеграция	Правила коригиращи пазара: шаблони на политиките на ЕС	Вертикален (сваляне)
Йерархия	Негативна интеграция	Правила за създаване на пазара: липса на шаблони	Хоризонтален
Улеснена координация	Координация	Меко право, ОМК, обмяна на политики	Хоризонтален

Изт. **Bulmer and Radaelli, Bulmer, 2004, 16**

Със сигурност трябва да се вземе на сериозно идеята, че **ОМК е нов начин на публично управление**, следователно не се прилага същата аналитична рамка като тази, използвана за класическия европейски метод на интеграция. ОМК създава интерактивни движения напред и назад между национално и европейско равнище.

Ето защо **вглъбяването в една хомогенна методологическа рамка кара някои изследователи да изгубят по-голямата картина, тъй като тя е само една гледна точка, независимо дали е въз основа на поведение, основано на интереси, зависимост от исторически път или социални структури на действие**. Емпиричните работи по промяна на политиката имат тенденция да избягват този проблем, като вземат предвид много различни фактори, което пък често е затруднено от липсата на теоретични обобщения (Schmidt and Radaelli, 2004).

Също толкова проблематично е, че нито теоретиците, нито емпириците са склонни да обяснят големите промени в политиката – емпириците, защото във всеки случай те са част от сложна реалност, в която всичко е потенциално значимо и нищо наистина не обяснява промяната, а теоретиците, защото техните методически инструменти са в рамките само на един от трите основни клона на новия институционализъм и са по-добри в обясняването на приемствеността, а не на промяната.

На база на всичко това, **моделът за изследване на европейската политика, които подлежат на координация, оформен на основание на подробния анализ и синтез на съществуващите теории и подходи в няколко основни направления, е достатъчно гъвкав и широк, за да улови, както различните видове промени, така и различните нива, на които тези промени се случват**. За целта се стъпва на методологията на новия институционализъм като най-всеобхватна обяснителна рамка. Същевременно **няма как да се слезе само до едно от трите направления в неоинституционализма**.

Така възникването и развитието на съответната политика на ниво ЕС, е най-подходящо да бъдат разгледани най-вече през **призмата на коалициите и преобладаващия рационален анализ, но смекчен с някои когнитивни тълкувания** за произхода и развитието на коалициите, самото съдържание и потенциал за учене. Координацията и ОМК неизбежно следва да бъдат оценени на база на **теоретичните достижения на социологическия институционализъм**, а потенциалните промени и потенциалът за промени на ниво страни-членки могат да бъдат изследвани чрез едно от оръжията на историческия институционализъм – **сравнителния анализ**.

Опростеният графичен вид на така описания модел е изобразен на следващата графика:



Фигура 3. Модел на изследване

5.1. Анализ на възникването и еволюцията на съответната политика на ниво ЕС

Първата изследователска линия е логично да бъде посветена на *същността, възникването и развитието на съответната европейската политика*. Анализът следва логиката на коалициите като продукт на рационални актьори, но не пропуска хипотезата тези коалиции да са водени от кооперативни, а не само от корпоративни стратегии (разделение подробно развито от Танев, 2001, 2008). Така *институционализмът на рационалния избор е допълнен с теории, отчитащи и когнитивната страна на политиките, като например теорията за коалициите за застъпничество* (Sabatier, 1997). За разлика от преобладаващата част от изследванията, които оценяват и обясняват конкретната политики и ОМК към даден момент, следва да бъде възприет по-динамичен подход. По този начин *по-добре ще се отчетат фактори като ролята на Европейската комисия, значението на разширяванията на ЕС, промяната в структурата на доминиращата коалиция, значението на господстващата парадигма за политиката*.

Изследването на общността на политиката включва два съществени въпроса: за политическите актьори и за взаимодействието между тях. **Този подход променя напълно разбирането за общия интерес: от абстрактен, свързан с общата полза, той се превръща в конкретно „договарян“.** В това „договаряне“ участват различни частни интереси, получаващи достъп до властта чрез специфични механизми. Те чрез организациите, които ги представляват, влизат във взаимодействие зависещо от макрополитическото разпределение на властта и от ситуационната му проява (Брайкова, 2003, 28-9). Сходни с политическите мрежи са понятия като: *политически сектор, политическа сфера, под-система на публичната политика, организация на политическия проблем, общност на политиката, режим на публична политика*. Това са вариации на идеята, че публичната политика се формира в резултат от взаимодействието на различни системи от участници, в които отделните актьори са обвързани по повече или по-малко систематичен начин.

И в теорията за политическите мрежи се пренася научният дебат за значението на интересите и ценностите за конституиране на политическите общности. В конкретни общества, в конкретни сектори на политиката, както и в конкретни ситуации, в зависимост от сложното преплитане на институционалната традиция и случайни фактори, политическите мрежи са производни или на материалните фактори (*мрежи, основани на интересите*), или на културните променливи (*мрежи, основани на ценностите, идеите, знанията*). В теорията на политическите мрежи се прави значимото разграничение между основаните на интересите, от една страна, и основаните на знанията, от друга, общности на политиката.

В съвременната политика **именно основаните на знанията политически общности предизвикват промяната.** Основаните на интересите мрежи в много по-голяма степен обслужват статуквото в политиката и нейното възпроизводство. Последното, обаче, в никакъв случай не означава, че промяна не може да бъде предизвикана и от такава политическа мрежа. Това е възможно, когато в политиката влиза нов актьор, който благодарение на специфичен властови ресурс придобива влияние върху избора на политика.

Ето защо изглежда очевидно, че изследването на възникването и развитието на всяка европейска политика като общност на политиката с различни коалиции за застъпничество е подходяща и възможна. Рамката на коалициите за застъпничество предлага реалистична комбинация на интереси и основани на знанието подходи за политическа промяна. Самото съществуване на подобни дебати се очаква да подобри качеството на политиката. Сабатие иска ясно да се разграничи ученето, което се провежда в рамките на застъпническите коалиции от ученето, което се провежда през тях. (прил. 2)

Рамката за застъпничество вижда политическия процес и промяната в политиката като включваща конкуриращи се коалиции на политически действащи лица в рамките на подсистеми, медириани от политически брокери (**в тази роля най-често влиза Европейската комисия**). В рамките на тези системи, предпочитанията и позициите на актьорите не са продиктувани от организационна принадлежност: всяка една организация може добре да се раздели между враждуващи коалиции. Коалициите се формират около различни основни политически идеи и парадигми.

Изследването на Хърбърт Саймън за **ограничената рационалност** е знаково. В „Административно поведение“ Саймън полага основите на своята „теория на ограничената рационалност“, в която развива идеята, че човешкото поведение в организацията подлежи на ограничения, свързани с особеностите на човешкия ум, но също така и с характеристиките на организационна среда, в която то е поставено (Bezes, Pierrat, 2009). Рамката на коалициите за застъпничество предполага, че коалициите се основават на политически актьори, които имат споделени ценности и предпочитания. В съответствие

с „ограничената рационалност“ се възприема способността на индивида да обработва и анализира информация като ограничена и че тя се филтрира от нормативни вярвания на актьорите (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999, 131).

На базата на посоченото дотук могат да се идентифицират няколко изследователски въпроса, свързани с коалициите за застъпничество:

- Какви са **границите на подсистемата** и кои са актьорите, участващи в нея и какви са политическите убеждения на тези актьори?

- **Кои коалиции** могат да бъдат идентифицирани и **как те си взаимодействат** в подсистемата?

- Кои коалиции **влият на политиката** и какви са били техните **ресурси**?

- **Какви стратегии** коалициите използват, когато се опитват да включат своите вярвания в политиките?

- Политическите **убеждения на актьорите променили** ли са се, как и защо?

- Какви са **външните ефекти**, които са оказали влияние върху политическата подсистема?

Тъй като коалициите се основават на споделени ценности и се променят трудно, последиците от конфликтите на ценностите в политическата подсистема могат да бъдат значителни. Според Сабатие и Дженкинс-Смит нивото на конфликта в подсистемата отразява степента на несъвместимост на основните вярвания на конкуриращи се коалиции. След като политическата подсистема стане зряла, обаче, конфликтите на основните ценности стават сериозна пречка за конструктивен диалог и преговори. Сабатие използва концепцията за учене за определяне на положението, когато една коалиция е „убедена“ от аргументите на друга коалиция и са променени основни ценности (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999, 123). С други думи, **коалициите научават нещо ново, което те трябва да приемат като вярно и което променя тяхната система от вярвания по отношение на възприятията за проблема или решението**. Тъй като основните ценности трудно се променят, промените в политиката рядко ще се случват в резултат на конструктивен диалог и обсъждане на данни. Промяната в политиката най-вероятно е причинена от външни събития или промени, които променят ограниченията или ресурсите на коалиционно ниво.

Подходите, при които произходът на европейските политики се търси само в коалиции между държавите, имат и някои недостатъци. В този смисъл, е неизбежно тези интерговернменталистски обяснения да се комбинират с някои неофункционалистки. **Особено що се отнася до ролята на ЕК като предприемач за появата и еволюцията на целите на политиката и институционалния модел на ОМК.**

В различните периоди в всяка европейска политика се оформя повече като състезателна подсистема или пък преобладава кооперативността. Състезателните политически подсистеми имат характеристики като: поляризираны вярвания и минимална координация; фрагментиран авторитет сред правителства или правителствени агенции, които са приведени в съответствие с една от конкурентните коалиции; широки възможности за размяна на интереси и влияние, където коалициите търсят надмощие над съперниците; политически дизайн с ясни победители и губещи, и малко компромиси (Weible and Sabatier, 2009, 197).

За разлика от тях, кооперативните подсистеми имат следните характеристики: те са с някакво ниво на конвергенция и крос-коалиционна координация; относително равнопоставен достъп до компетентния орган за вземане на решения; политически проекти, които подчертават доброволни решения. Така институциите играят основна роля в изграждането на доверие, добрата воля и взаимно разбиране на различните ценности. Консенсусните институции са структурирани около комбинация от елементи, включително правила за комуникация лице-в-лице, открити правила за влизане в

справедливи преговори, решение въз основа на консенсус, както и съвместни процедури за установяване на фактите, като се интегрират учени при вземането на решения. Едно от възможните предимства на кооперативните политически подсистеми е въздействието им върху използването на науката. Чрез ограничаване на конфликта съвместната подсистема осигурява контекст, където науката е по-малко вероятно да се използва като политическо оръжие и където учени участват в съвместното установяване на фактите (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999).

Така изследването на възникването на съответната политика на европейско ниво и промените в институционалните процедури е подходящия първоначален изследователски подход. Проследяват се периоди в развитието на съответната европейска политика и се търсят парадигмални и процедурни промени¹.

5.2. Анализ и съпоставка съдържанието и процеса на ниво ЕС с теориите за учене (социологически институционализъм)

Втората линия на изследване следва да обхване самата ефективност на процедурите на европейско равнище. Въпросът за ефективността на ОМК и другите форми на координация е централен за повечето изследвания на различните области, където те се използват. В много от трудовете, обаче, анализът тръгва или без да се формулира разбиране за ефективност, или тя се оценява чрез степента на сближаване на държавите. Самото сближаване също се търси двуюко 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 или показатели и т.н.

Подобна „разтегливост“ на методологическия подход води до твърде крайни и диаметрално противоположни оценки на 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). **Би следвало да се оценява и на двете нива.**

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* и това ще бъде предмет на тази трета глава. Тук ефективността на координацията 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 (Mosher and Trubek, 2003; Goetschy, 1999; Jacobsson, 2004). *Първата вълна* създава солидна теоретична основа чрез адаптиране на теориите за взаимно учене към конкретния казус на ОМК. *Втората вълна* търси емпирично ефектите от наученото в рамките на координацията 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. Ефективността на мекото управление не е въпрос на това дали има прилагане на общите насоки, което е много малко вероятно. За оценката на ефективността *повече има значение дали ОМК е в състояние постепенно да променя политическите възгледи на участниците в политиката, както и дали някои*

¹ За подробно изследване по този модел на европейската политика по заетостта виж. Петров, С. Логиката на възможното – възникване и развитие на Европейската политика на заетост, сп. Публични политики.бг, бр. 1, 2015

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 процес на учене и въпреки това да няма промяна на национално равнище, особено в краткосрочен план.**

Теориите за ученето, чрез поставяне на ограничения на информационния капацитет и мотивация на участниците, принадлежат към групата на теориите на ограничена рационалност. Те едновременно допълват, но и са в контраст с рационалната теория за вземане на решение (March and Olsen, 1984). В тази теория се предполага, че участниците максимизират очакваната полезност чрез решения, в които бъдещите последици от всеки алтернативен курс на действие, с техните субективни или обективни вероятностите, са известни и оценени. **Теориите на ученето предлагат алтернатива, защото за разлика от рационалистите посочват изрично, че изборът на поведение се задвижва от комбинации въз основа на подбор и адаптация повече, отколкото на рационално изчисление.** В условията на ограничена рационалност, изборът следва процес на „проба-грешка”, в който са диагностицирани само най-неотложните проблеми и алтернативите са обсъдени и приети до степен на намиране на удовлетворително за участниците решение.

Подобно на всички еволюционни модели, моделите акцентирани на ученето се обръщат към минал опит и нова информация, може би на базата на опита на другите, за да се избере сред настоящите алтернативи. Това изисква експериментиране, оценка и експериментален дизайн (March and Olsen, 1984).

Повечето от основните елементи на ОМК са пряко свързани с конструктивистките предположения за промяна на политиката - **дискурс, учене и участие в изготвянето на политиките** (Tsarouhas, 2005). Новият метод има координираща функция за обединяване на различни нива на вземане на решения за постигане на общи цели. Има и съвещателна функция, когато целите сами по себе си са предмет на преговори и размисъл с голям брой от поканените заинтересовани страни. Той оставя достатъчно място за неформални практики, тъй като има тенденция да се разчита на когнитивни споразумения, за разлика от официалното санкциониране, характерно за по-старите типове на управление (Tsarouhas, 2005).

Проблемно-ориентираното учене може да бъде измерено чрез промяната в идентификацията на проблемите с течение на времето. Налице е нарастващо вникване в причинно-следствените връзки. Тъй като всеки участник има своя собствена дефиниция на проблема, фокусът е върху определението на проблема. Ориентираното към решения учене може да бъде измерено с помощта на общо формулираните решения за промяна. Третият тип учене се отнася до легитимността на политиките. То може да се измери със степента, в която участниците са постигнали споразумение за дефиницията на проблема и решенията.

Процесите на учене, които могат да възникнат чрез ОМК, се намират отчасти на европейско ниво (където партньорски проверки се извършват и се изготвят целите на Комисията и обобщаващи доклади и където НПО участват в разискванията), на национално ниво (когато националното правителство разработва националните планове за действие и неправителствените организации могат да играят активна роля), поднационалното ниво (където местните администрации участват в разработването на програми), на групово ниво в международен контекст (където националните политици обсъждат помежду си политики) и на индивидуално ниво (където познавателните и нормативни ориентации на участниците могат да бъдат променени от тяхното участие в арената на ОМК).

Така за целите на едно цялостно изследване би трябвало да се разгледат различните механизми, които съответната политика на европейско равнище създава за взаимно учене, целепологане и обмен на практики. Ефективността на

координацията не може да се търси в хармонизацията или задължителното сближаване, а в потенциала за учене за политиките, който се създава².

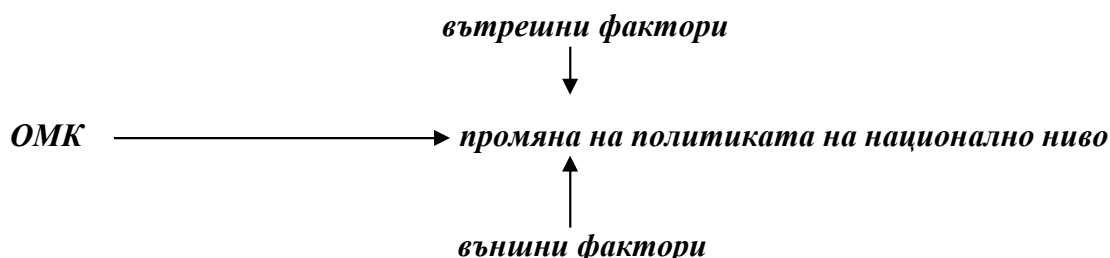
5.3. Анализ на зависимостта от пътя и промените на национално ниво (исторически институционализъм)

При процесите на европейска интеграция и европеизация националните политически системи „се отварят“ за новите европейски актьори, които не заместват дейността на националните политически елити, а влизат във взаимодействие с тях. Те се включват непосредствено в общностите на политиката и в политическото взаимодействие, в резултат на което се изработва политическият дневен ред, формулира се представата за справедливо общество и политическата визия, избират се конкретни инструменти на публичните политики (Брайкова, 2003, 208). *И макар ОМК и другите форми на координация да не са част нито от общата, нито от споделената компетентност на ЕС, тяхното изследване от гледна точка на влиянието върху националния политически дневен ред е важна задача.*

Съществуващите изследвания на въздействието на координацията върху националните политики са съсредоточени основно върху степента на конвергенция. Обикновено те поставят въпроса за ефективността на политиката и я поставят в зависимост от сближаването на мерките, които държавите предприемат за постигане на целите си. Зад този подход се крие разбирането, че целите на ОМК могат да бъдат постигнати чрез възприемането и прилагането на близки по своето съдържание политически инструменти. Така се смесват стратегическите и оперативните цели и въпросът за ефективността на политиките се подменя с въпроса за изпълнението на допустимите мерки.

Политиките на ЕС упражняват различни степени на институционален натиск за промяна в държавите-членки. Освен това, решенията на ЕС имат много различно въздействие в различните страни, в зависимост от посредническите фактори. Когато политиката на ЕС представлява значителен проблем за националните институционални различия и дългогодишни политически завещания, може да бъде полезно да се анализират последиците от ученето в областта на политиката.

Най-добрият начин да се види дали Отвореният метод на координация има ефекти в националната политика е да се анализира какво се случва на национално и поднационално ниво и да се отговори на въпроса дали най-добрите практики и бенчмаркингът предоставят ресурси и нови разбирания или са просто без значение (Schmidt and Radaelli, 2004). Едно от предимствата на такъв тип изследване е, че не отделя изкуствено дейността на ЕС като „политика“, а на държавните институции като „изпълнение“.



Фигура 4. Обяснение за промяна на политиката на национално равнище

² За подробно изследване по този модел на ОМК и потенциала за ученевиж. Петров, С. Отвореният метод на координация – нещо ново, нещо старо или нещо назаем, сп. Публични политики.бг, бр. 1, 2014

Сравнителното изследване има значителна стойност, ако то помага да се обясни наднационална тенденция или помага да се подчертае това, което е специфично за отделните страни-членки на ЕС. Сравнителното изследване също може да зададе варианти на политика и програма. Изследването може да допринесе и за разбирането на проблемите и да предложи реални решения и алтернативи, от които да се избира (Hämäläinen, 2008).

За да се направи преход, например, към активни политики на пазара на труда, страните могат да изберат няколко възможни инструмента. Поради това е възможно, въпреки че всички страни активират своите политики на пазара на труда, тези политики да изглеждат доста различно. За да се оцени степента на сближаване в рамките на ЕС, всички държави-членки на ЕС трябва да бъдат включени в изследването. Въпреки това, повечето проучвания относно сближаването на политиките на пазара на труда избират само малък брой държави-членки.

Едно емпирично изследване за това как ОМК е интегриран в държавите-членки и какви са неговите ефекти е твърде мащабна изследователска амбиция, поради големия брой страни в ЕС.

Задачата се усложнява от факта, че *резултатите от политиките например по отношение на ключови цели в рамките на ОМК може да не са пряк резултат от неговото функциониране.* В този смисъл, абсолютно завършеният анализ за ефектите на национално ниво изисква подробно разглеждане на отделни казуси.

Прегледът на ОМК на национално ниво е важен елемент при разглеждането на ученето в областта на политиката. Въпреки това, много от проучванията по темата страдат от основни концептуални проблеми, които правят изводите за ученето в областта на политиката по-трудни. Строго погледнато, критичното разглеждане на научната литература по ОМК не показва повече от това, че промените са в държавите-членки (Hartlapp, 2009). Наблюдават се проблеми като:

1. **Проблем с липсата на емпирични доказателства:** много проучвания (особено в началото) се обръщат само към официални документи при оценяването на ученето. Те не вземат под внимание факта, че тези документи не са неутрални оценки, а доклади изготвени или поне одобрени от националните правителства. По-скорошни проучвания, сравняващи по-голям брой държави, могат да се справят по-добре с този проблем (Zeitlin and others, 2005, 27-28).

2. **Проблем за алтернативните обяснителни променливи:** нови политики могат да бъдат въведени дори без европейската политика да играе роля (Scharpf, 2002, 654). Много малко проучвания концептуализират външните фактори (напр. международни финансови кризи) и вътрешни фактори (напр. демографските промени) като контра-фактически обяснения. Ученето в областта на политиката не може да бъде разграничено от другите причини за промяна в политиката. Има и международни организации извън ЕС с интерес в политиката (Schäfer, 2005), с влияние (потенциално) за промяна в политиката.

3. **Проблем с функционалните еквивалентни механизми за трансфер:** в повечето проучвания на ОМК връзката между европейските цели и промяната в националните политики прилича на черна кутия. Промяната в политиката чрез националните правителства (обикновено мотивирани от икономически или политически интереси) също се различава от прехвърлянето на европейските политики в процеса на учене. Така ОМК е средство за целта, но не фактор, който активира процеса на учене (Hartlapp, 2009).

Ето защо, в настоящия текст е възприет достатъчно комплексен и широк подход за анализ на устойчивостта и промените на национално ниво в следствие на участието в Отворения метод на координация и другите форми на координация:



Фигура 5. Оформяне на сравнителното изследване, събиране на данни и анализи

Теоретиците на рационалния избор твърдят, че в развитите държави на благоденствието са налице вето играчи, които следвайки интересите си, биха могли да се противопоставят на промяната и все по-често да са в състояние да го правят (Tsebelis, 2002).

Автори работещи в традицията на неoinституционализма подчертават значението на зависимостите от пътя и инерцията на политиката, които показват, че политическият избор, направен в миналото, е труден за преодоляване, дори когато е подложен на сериозен външен натиск. Въпреки множеството вектори на натиск, някои считат, че постиндустриалните социални държави са станали неподвижни обекти (Pearson 1998). Според други автори това не е съвсем така (Hemerijck and Visser, 2003). Реформите са трудни, политически рисковани и е лесно да „дерайлират“, но се случват.

Актуалните подходи към темата включват качествен анализ на възможното влияние на ОМК относно реформите на политиките на държавите-членки и са до голяма степен проучвателни (напр. Jacobsson, 2004: 335-70). **Емпиричните изследвания са доминирани главно от националните казуси, предоставящи развитието на спецификите за всяка страна.** Втората верига на литературата се фокусира върху капацитета на ОМК за създаване на когнитивни промени в рамките на държавите-членки и твърди, че не всички ефекти на политиката, свързани с европейската политика може да се наблюдават директно (Hemerijck, 2003, 21-29).

Както твърди Зейтлин (Zeitlin, 2005), приносът на ОМК за промени в националното мислене за политиките (познавателни смени) и за промени в специфичните национални

политики (политически смени) остава спорен и отворен към множество интерпретации, но въпреки това включва доказателства в подкрепа на становището, че ОМК може да се разглежда като въздействащ. Въпреки това, Зейтлин също признава (Zeitlin, 2005), че като се има предвид активната роля на държавите-членки в оформянето на развитието на процесите на ОМК, връзката им с националното формулиране на политиките трябва да се разбира като двупосочно взаимодействие, а не като еднопосочно причинно-следствено въздействие.

Неоинституционалистският подход по отношение на сравнителната политика предполага относително стегната връзка между зависимостта от пътя и инерцията. Ефектът на „заклучване“ като политически избор, направен в миналото, става трудно да се преодолява, дори под сериозен външен натиск. Институционалните разпоредби стават резистентни към промяна поради висок размер на невъзстановяемите разходи, намаляване на координацията и транзакционните разходи и вкоренените масови очаквания. Все пак вътрешните реформи се ръководят далеч повече от зависимостта от пътя. Иновациите се случват, когато са силни стимулите за промяна. В лицето на натрупаните аномалии и неуспехите на тази политика, политиките вероятно ще се убедят, че те се нуждаят от иновации.

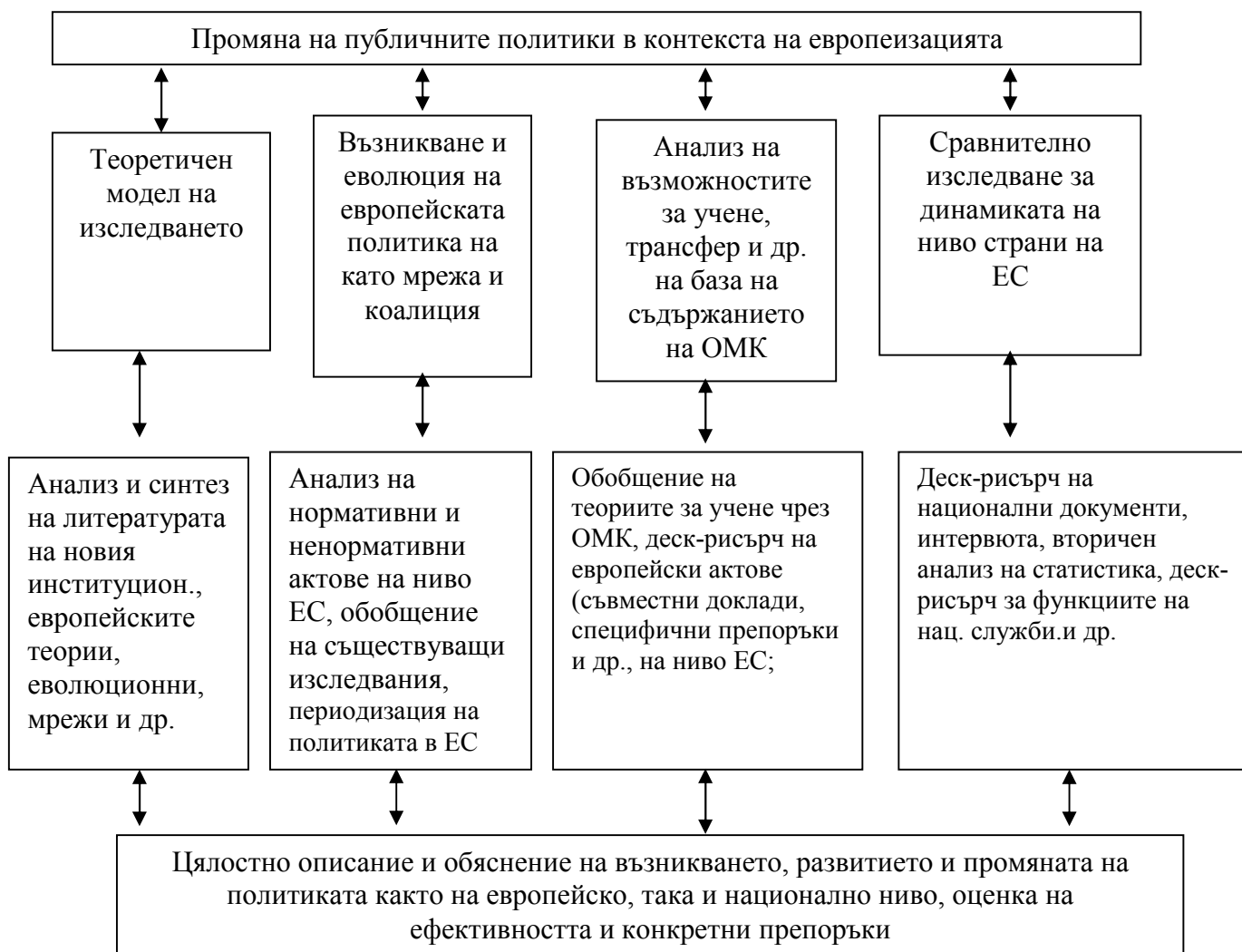
Няма консенсус в литературата по въпроса кое е равнището на политиките, на което сближаването е най-вероятно да се случи. От една страна, се твърди, че промените в настройките на политически инструменти е по-лесно да се постигнат от приемане на нови политически цели, тъй като за последните се изискват голяма промяна в парадигмата на политиката и на цялата система на управление (Hall, 1993; Visser and Hemerijck, 2001). От друга страна, Радаели твърди (Radaelli, 2005), че е по-лесно да се приемат нови политически идеи в различните страни, отколкото да има съсредоточаване върху прилагането на политическите инструменти, тъй като изпълнението зависи от различията в националните политически контексти. Основният извод е, че литературата показва, че промяна в политиката на едно ниво не означава непременно промяна в политиката на друго ниво.

Сравнителният анализ в крайна сметка следва да отговори на въпроси като: До каква степен националните актьори са вградени в институционални структури и до каква степен те са свободни да вземат самостоятелни решения? Техните предпочитания са изцяло въз основа на предварително зададени стойности и целят стратегическо договаряне или са отворени към нови идеи и учене в областта на политиката?

5. Вместо заключение

Използваната ***методология на изследване на политиките, които се координират на ниво ЕС не може да се ограничава до един изследователски метод.*** Практически изследването на европейските политики, включително на национално ниво, през призмата на промяната на публичните политики изисква използването на поне няколко изследователски подхода. Въпросът, освен всичко друго, е усложнен и от ***необходимостта да се проследят промените не само на европейско, но и на национално равнище.*** Изследване, което търси промяната, няма как да остане и статично, то се интересува и от резултатите с течение на времето. Така една ограничена методология нито е възможна, нито желана.

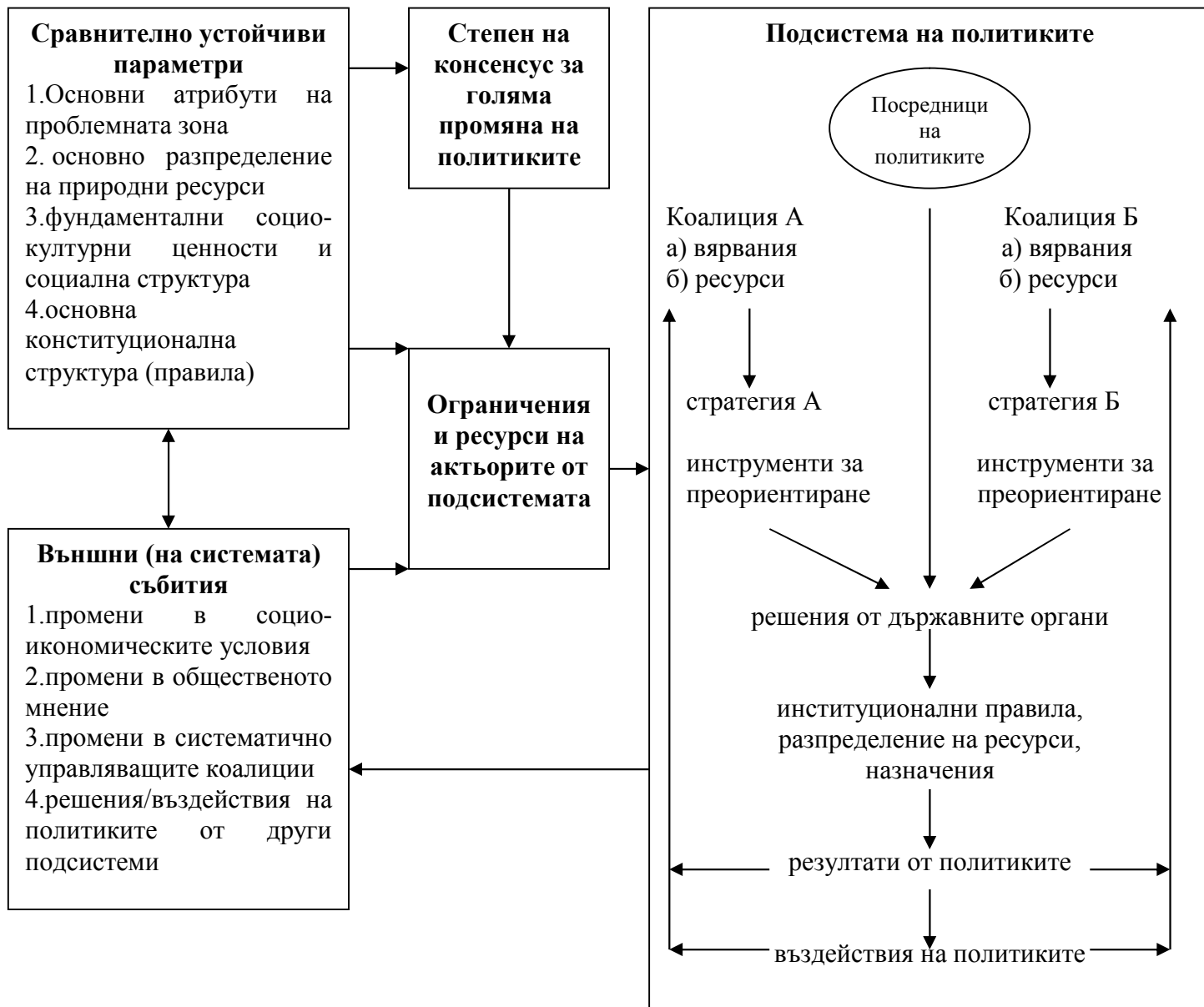
В обобщен вид, приложението на *изследователските методи* изглежда по следния начин:



Прил.1. ОМК в различните области на политиката

	Правно основани е в ДФЕС	Специфични цели и индикатори	Партньорска проверка	Бенч- марк инг	Препоръ ки	Съвет на министрите (в съответния формат)	Полит. или техническ и характер на процеса	Участие на соц. партньори
Общи насоки на икон. политика	Чл. 121	Да: насоки и индикатори	Национални планове	Да	Да	Комитета по икон. политика, докладващ на Съвет на фин.минист ри (ЕКОФИН)	Политичес ки	Не
Заетост	Чл. 148- 150	Да: насоки и индикатори	Национални планове за действие и специфични прегледи	Да	Да	Комитета по заетост докладващ на SALC	Политичес ки	Соц. партньори
Соц. включване	Чл. 151- 153	Да: цели и индикатори	Национални планове за действие	Да	Не	Комитет социална защита (SCP) докладващ на SALC	Политичес ки	Участие на соц. актьори и НПО
Иновации	Няма	Табло с резултатите за европ. иновации	Преглед на добрите практики	Да	Не	Конкурентн о способност	Техническ и	Заинтерес овани страни и „иноватив ни начинани я”
Пенсии	Чл.156	11 обширни цели. Индикатори те се обсъждат в момента	Национални стратегически доклади	Огра ниче ни	Не	Комитетите SCP и EPC докладващи на SALC ЕКОФИН като отправна точка	Политичес ки	Бизнесът е участвал повече от соц. актьори
Данъци	Няма	Няма индикатори. критерии за вредната данъчна конкуренци я	Преглед на специфичните данъчни режими	Да, но е лоша практ ика	Не	Групата Примароло докладваща на ЕКОФИН	Политичес ки	Не

Прил.2. Рамка на коалициите за застъпничество



Адаптирано от Сабатие и Дженкинс-Смит (Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H., С.,1993, 121-122)

Прил.3. Обяснения на промяната на национално ниво

	Европеизация	Институционална теория на зависимостта от пътя	Институционална еволюционна теория	Теория за учене за политиките Учене от другите
Концепции	Управление на няколко нива: отгоре-надолу, отдолу-нагоре	Нарастваща възвръщаемост; Зависимост от пътя	Институционално преобразуване и наслояване	Бенчмаркинг; партньорски проверки; Задаване на дневния ред
Обяснения	Управление на ниво ЕС;. Европеизация на вътрешните политики	Неспособност за промяна на институционалната конфигурация	Еволюция на социалните държави	Промяна на социалните държави чрез процес на бенчмаркинг
Обяснения от	теория за международните отношения; институционализъм, право, икономика, аналитици на политиките;	Инерция, обратна връзка за политиките, множество интереси промените са резултат от екзогенни шокове	Зависимост от пътя и продължаващи политически оспорвания на институционалните резултати	Желания за знания и промяна в нормативната и когнитивната ориентация на основните актьори
Твърдения	Да се интегрират обяснителни подходи към процесите на европеизация	Промени в социалните държави са малко вероятни	Застояли социални държави, периоди на промяна	Полу-суверенни държави способни да се учат една от друга в международна обстановка
Успех	Класификация на механизмите за управление на ЕС и насочване на вниманието към случаите	Обясняване трудността на реформата на институциите на социалните държави	Обясняване кога и как институциите са възпроизведени или трансформирани	Обясняване механизмите на промяна в социалните държави
Актьори	Разнообразни: нации, политически партии или европейски институции	Институции	Институции	Индивиди/групи; могат да променят нормативни си и когнитивни ориентации
Отклонения	За да се намери интеграция	Да се намери закономерност	Да се намери периодична промяна	Да се намери промяна
Учени	Радаели	Еспинг- Андерсен, Пиерсън	Телен	Хекло, Хемерик, Висер

БИБЛИОГРАФИЯ

Брайкова, Т., Публичните политики, С., 2003

Маринов, Ал., Капацитет за политики в администрацията, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Година 2, бр. 3, Юли 2011

Петров, С., Промяна на публичните политики чрез учене и обмен на знания, сп. Политически изследвания, бр. 3-4, 2015

Танев, Т., Политическата култура, С., 2001

Танев, Т., Анализ на публичните политики, С., 2008

Хикс, С., Политическа система на ЕС, С., 2007

Anderson, J., 'Globalization and Europeanization: A Conceptual and Theoretical Overview', paper prepared for the conference on "Germany and Europe: A Europeanized Germany?", ESRC Future Governance Programme, The British Academy, London, May 9-10, 2002

Bache, I. Marshall, A., Europeanisation and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation, Queen's Papers on Europeanisation, No 5/2004

Beichelt, T. Dimensions of Europeanization, François Baffoil / Timm Beichelt (ed.): Europeanisation. D'Ouest en Est L'Harmattan. Coll. Logiques Politiques, 2007

Béland, Daniel and Jacob S. Hacker, "Ideas, Private Institutions, and American Welfare State 'Exceptionalism: The Case of Health and Old-Age Insurance, 1915-1965." International Journal of Social Welfare, 13(1): 42-54, 2004

Beland, D. Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering, and Policy Drift, Social Science Quarterly, Volume 88, Number 1, March 2007

Bennett, C. and Howlett, M., The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. Policy Sciences 25: 275-294, 1992

Benz, Arthur, Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination? *European Law Journal* 13(4): 505-22, 2007

Bezes, P. Pierru, F. Les dé-liaisons dangereuses. Les trajectoires croisées de la sociologie de l'Etat, de l'analyse des politiques publiques et de la science administrative. Un essai de comparaison franco-américaine, 10ème Congrès de l'AFSP, Grenoble 7-9 septembre 2009

Blyth, Mark, Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

Börzel, T., 'Non-state actors and the provision of common goods: compliance with international institutions', in A. Héritier (ed.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2002

Borzel, Tanja, Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization. *Queen's Papers on Europeanization* 2/2003. Belfast: Queen's University, 2003a

Borzel T., and Risse, Thomas, Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In Featherstone, K. and Radelli, C. M. (Eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 57-80, 2003b

Bulmer, S., New institutionalism and the governance of the Single European Market. *Journal of European Public Policy* 5(3): 365-86, 1998

- Bulmer, Simon J., and Radaelli, Claudio M., *The Europeanization of National Policy? Queen's Papers on Europeanization* 1/2004. Belfast: Queen's University, 2004
- Checkel, J.T., Social construction and integration. *Journal of European Public Policy* 6 (4), pp. 545-560, 1999
- Chwieroth, Jeffrey M., "Testing and Measuring the Role of Ideas: The Case of Neoliberalism in the International Monetary Fund," *International Studies Quarterly*, 51: 5-30, 2007
- Conzelmann, T., 'Europeanisation' of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 2, N° 4, 1998
- Cox, R. H., 'The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany', *World Politics*, vol 53, no 3: 463-98, 2001
- Dolowitz, D. and Marsh, D., 'Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance*, 13 (1), 5-24, 2000
- Dyson, K. and Goetz, K. *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford: Oxford University Press, 2003
- Evans, M. and Davies, J., 'Understanding Policy Transfer: a Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective', *Public Administration*, 77 (2), 361-85, 1999
- Falkner, G., O. Treib, M. Hartlapp and S. Leiber, *Complying with Europe: EU harmonization and soft law in the member states* (Cambridge: Cambridge University Press), 2005
- Featherstone, Kevin, Introduction: In the Name of 'Europe'. In Featherstone, K. and Radelli, C. M. (Eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 3-26, 2003
- Goetschy, J., "The European Employment Strategy: Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, Vol.5, No.2, pp.117-137, 1999
- Goldthorpe, J.H., 'Globalization and social class', *West European Politics* 25(3): 1-28, 2002
- Haas, E.B., *When Knowledge Is Power. Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press, 1990
- Haas, P., Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization* 46 (1), pp. 1-37, 1992
- Hacker, Jacob, "Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States." *American Political Science Review* 98(2):243-60, 2004
- Hall, P.A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press, 1986
- Hall, Peter A., "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25(3):275-96, 1993
- Hall, P., Taylor, R. *Political Science and the Three Institutionalisms*, *Political Studies* 936-57, 1996
- Hall, Peter and Thelen, Kathleen, "Institutional Change in Varieties of Capitalism." Paper prepared for presentation to the Europeanists Conference, Chicago, March 2006
- Hämäläinen, R., *The Europeanisation of occupational health services: A study of the impact of EU policies, People and Work*, Research Reports 82, 2008

- Hargutndeguy, J. *New institutionalism and french public policy analysis: maintaining the exception culturelle*, 2001
- Hartlapp, M., *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>, 2009
- Heclo, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Maintenance*. New Haven: Yale University Press, 1974
- Heclo, H. *Issue Networks and the Executive Establishment. The New American Political System*, ed., Anthony King. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978
- Held, D., *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, CA: Stanford University Press. Sophie Meunier, 1999
- Hemerijck, A. Visser, J., *Policy learning in European welfare states*, 2003
- Hirst, P.Q. and Thompson, G., *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, UK, Cambridge, MA: Polity Press, Blackwell Pub, 1996
- Howell, K. *Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, Queen's Papers on Europeanization, No 3, 2004
- Howlett, M. and Ramesh, M., *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995
- Jacobsson, K., "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, 2004
- Jacobsson, K. and S. Borrás, 'The open method of coordination and new governance patterns in the EU', *Journal of European Public Policy*, 11 (2), 185-208, 2004
- Jenkins-Smith, H. and Sabatier, P. 'The Study of the Public Policy Processes', in Sabatier and Jenkins-Smith, eds, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1-9, 1993
- Jordan, A. O'Riordan, T. *Institutional adaptation to global environmental change: Social institutions, policy change and social learning*, 1997
- King, Desmond and Randall A. Hansen, "Experts at Work: State Autonomy, Social Learning and Eugenic Sterilization in 1930s Britain," *British Journal of Political Science*, 20: 77-107, 1999
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Second Edition)*. New York: Harper Collins, 1995
- Kohler-Koch, Beate, *Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union*; *Journal of European Public Policy* 3 (3), pp. 359-380, 1996
- Kohler-Koch, Beate et al., *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*; Opladen, 1998
- Le Galès, P. and Thatcher, M., (ed.) *Les Réseaux de Politique Publique* (Paris: L'Harmattan), 1995
- Lieberman, Robert C., "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change." *American Political Science Review* 96(4):697-712, 2002

- March, J. & Olsen, J., The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78: 734-49, 1984
- March, J. & Olsen, J., *Rediscovering Institutions*. New York, Free Press, 1989
- March, J. & Olsen, J., The logic on appropriateness. In: Moran, M., Rein, 2006
- Marks, G., 'Structural policy in the European Community', in A. Sbragia (ed.), *Euro-politics: institutions and policy-making in the 'new' European Community*. Washington: Brooking Institute, 191-224, 1992
- Marks, G., Structural Policy and Multilevel Governance in the EC; in: Cafruny, Alan W./ Rosenthal, Glenda G. (eds): *The State of the European Community. The Maastricht Debates and Beyond, Volume 2*; Boulder Col.: Harlow Longman, pp. 391-410, 1993
- Marks, Gary/ Hooghe, Liesbet / Blank, Kermit, European Integration and the State; in: Klaus Armingeon (ed.) *Der Nationalstaat am Ende des 20. Jahrhunderts: Beiträge im Rahmen der Berner Vortragsreihe: "Die Schweiz im Prozess der Globalisierung"*; Bern / Stuttgart / Wien, pp. 91-126, 1996
- Marks, G., Hooghe, L. and Blank, K., 'European integration from the 1980s: statecentric v. multi-level governance ', *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341-78, 1996a
- Marsh, D. and R.A.W. Rhodes, (eds), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992
- Merrien, François-Xavier, "The World Bank's New Social Policies: Pensions," *International Social Science Journal*, 53, 537-550, 2001
- Meunier, S., 'What single voice? European institutions and EU-US trade negotiations', *International Organization* 54(1): 1037, 2000
- Moravcsik, A., *The Choice for Europe*, Cornell University Press, 1998
- Mosher, James S. and David M. Trubek, Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies* 41 (1): 63-88, 2003
- Muller P., Les Politiques Publiques comme Construction d'un Rapport au Monde. In Alain Faure, Gielles Pollet, and Philippe Warin (eds), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques: Débats autour de la notion de Référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995
- Muller, P., Thoenig J.-C, Duran P., Majone G., and J. Leca, Enjeux, controverses et tendances dem l'analyse des politiques publiques ', *Revue Française de Science Politique*, 46, 1, 96-133, 1996
- North, D., *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, USA, 1990
- Olsen, J. P., 'The Many Faces of Europeanization', *Journal of Common Market Studies* 40/5: 921-52, 2002
- Paster, T. The New Modes of EU Governance: Combining Rationalism and Constructivism in Explaining Voluntarist Policy Coordination in the EU, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 34 Jg., H. 2, 147-161, 2005
- Peterson, J., Policy Networks, in: Antje Wiener and Thomas Diez (eds), *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2003

- Pierson, Paul., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press, 1994
- Radaelli, C. M., 'The role of knowledge in the policy process', *Journal of European Public Policy*, 2, 2, 159-183, 1995
- Radaelli, C. M., 'Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change', *European Integration online Papers* 4. 2000
- Radaelli, C. M., *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Research Report, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, 2003
- Rhodes, R.A.W., *Control and Power in Central-Local Relations*, Aldershot: Gower, 1981
- Rhodes, R. A.W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*; Buckingham/ Philadelphia, 1997
- Rhodes, R. A.W., 'The governance narrative: key findings and lessons from the ESCR's Whitehall programme', *Public Administration*, 78, 2, 345-363, 2000
- Rhodes, M., 'European Employment Policy – Between Efficacy and Experimentation', in: William Wallace/Helen Wallace/Mark A. Pollack (Hg.): *Policy Making in the European Union*, Oxford, 489–512, 2005
- Richardson, J., 'Government, interest groups and policy change', *Political Studies* 48 (5): 1006-25, 2000
- Risse, Thomas, Cowles, Maria Green, and Caporaso, James, 'Europeanization and Domestic Change: Introduction'. In Cowles, M. G., Caporaso, J., and Risse, T. (Eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1-20, 2000
- Risse, Thomas, 'Who Are We? A Europeanization of National Identities?', in Maria Green Cowles, James Caporaso, and Thomas Risse (eds), *Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001
- Risse, T., Green Cowles, M. and Caporaso, J., "Europeanization and Domestic Change: Introduction". In Green Cowles, M., Caporaso, J. and Risse, T. (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press), 2001
- Sabatier, P.A. and J.C. Jenkins-Smith, *The Dynamics of Policy-Oriented Learning*. In: *Policy Change and Learning - An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder- San Francisco-Oxford, p.41-56, 1993
- Sabatier, Paul and Matthew Zafonte. *Who do Policy Elites Look to for Advice and Information? Policy Networks in San Francisco Bay/Delta Water Policy*. University of California: Unpublished Manuscript, August 1997
- Sabatier, Paul and Hank C. Jenkins-Smith. *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. *Theories of the Policy Process*, Ed. Paul Sabatier. Boulder: Westview Press, 1999, 117-166
- Scharpf, Fritz W., 'Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States', in Marks, G. et al. (eds.), *Governance in the European Union*, Sage Publications, London, pp. 15-40, 1996
- Scharpf, Fritz W., *Governing in Europe: effective and democratic?*, New York, 1999
- Scharpf, Fritz W., 'European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity'. In *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, ed.

- Christian Joerges, Yves Mény and Joseph H. H. Weiler, 1-11. Florence: Robert Schuman Centre, European University Institute, 2001a
- Scharpf, Fritz W., The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645–670, 2002
- Schmidt, V. and Radaelli, C., Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological issues. *West European Politics* 27(2): 183-210, 2004
- Schmidt, Vivien A., From Historical Institutionalism To Discursive Institutionalism: Explaining Change In Comparative Political Economy, Paper prepared for presentation at the American Political Science Association Meetings, Boston, August 2008
- Scott, J. and Trubek, D.M., ‘Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union’, *European Law Journal* 8(1): 1–18, 2002
- Thelen, K. and Steinmo, S., Historical institutionalism in comparative politics. In: Thelen, K., Steinmo, S. & Longstreth, F. (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, New York, 1992
- Thelen, Kathleen, ‘How Institutionalism Evolves: Insights from Comparative Historical Analysis.’ Pp. 208–40 in James Mahoney and James Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003
- Thelen, Kathleen, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004
- Tomova, T., European social policy: do the states matter? ,ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg Volume 3, Number 1, June 2012
- Tsarouhas, D., *The Open Method of Coordination and integration theory: are there lessons to be learned?*, 2005
- Tsebelis, G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press: Princeton, 2002
- Vogel, D., *Trading up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995
- Wallace, H. Wallace, W. Pollack, M., *Policy-making in the EU*, Oxford University Press, 2005
- Weible, C. Sabatier, P. Coalitions, Science, and Belief Change: Comparing Adversarial and Collaboration, *olicy Studies Journal*; 37, 2; ABI/INFORM Global, p. 195, May 2009
- Weir, Margaret, *Politics and Jobs*. Princeton: Princeton University Press, 1992
- Zeitlin, Jonathan, The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy. In *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, ed. Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet and Lars Magnusson, 447-503. Brussels: Peter Lang, 2005
- Zeitlin, Jonathan, Philippe Pochet and Lars Magnusson (eds), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: Peter Lang, 2005

ГРАЖДАНСКИ СЕКТОР

„ТРЕТИЯТ СЕКТОР” И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ (ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ЕДНО ИЗСЛЕДВАНЕ)

Желка Генова, Веселина Жекова

Резюме

Гражданските структури стоят по-близо до съответните социални групи в местната общност, познават по-добре реалните им потребности и могат да спомогнат за намиране на по-адекватни и по-приемливи решения. Те са в състояние да дефинират проблем (на целева група или общност) и да привличат гражданите за участие в решаването му. В гражданското общество и неговите структури има ресурс за участие в разработването и осъществяването на местни политики и решаване на проблеми на местната общност, но този ресурс не се използва пълноценно и ефективно.

Ключови думи: гражданско общество, неправителствени организации, местна власт, общинска администрация, общински съвет, местни политики

"THIRD SECTOR" AND LOCAL GOVERNMENT (RESULT OF ONE STUDY)

Zeljka Genova, Vesselina Zhekova

Abstract

The civil structures stand closer to the social groups in local communities, they are better aware of their real needs and can help to find a more adequate and acceptable solutions. They are able to define the problem (of the target group or community) and involve citizens in solving it. In civil society and its structures there is a resource for participation in the development and implementation of local policies and solving problems of the local community, but this resource is not completely and efficiently utilized.

Key words: civil society, non-governmental organizations, local authorities, municipal administration, municipal council, local policies

Въведение

Мисията на третия сектор е да осигурява чрез своите специфични инструменти по-динамично развитие в определени проблемни области на икономическия и социалния живот. Гражданското участие при планирането и изпълнението на местни политики за икономическо и социално развитие е ключов принцип в съвременното управление. През последните години се наблюдава тенденция на нарастващ интерес от страна на неправителствените организации към съвместна работа с органите на местна власт.

Досегашният опит показва, че взаимодействието неправителствени организации – местна власт по отношение на местното развитие се изразява в организирането и провеждането на обществени консултации. Въпреки липсата на задължение за приемане на препоръките на участниците в консултирането, то е важно, защото: (1) осигурява баланс на интересите при планиране на мерките за развитие; и (2) осигурява възможност за подготовка и представяне на предложения за алтернативни действия. Други форми за взаимодействие като съвместно изпълнение и участие в оценката на изпълнението на

политиките за местно развитие са сравнително инцидентни и не са нормативно регламентирани.

Повечето от финансираните проекти от Европейския съюз изискват прозрачност в управлението на общинските управи, граждански контрол върху тяхната дейност, стимулиране на гражданското участие в процесите на вземане на решение, и не на последно място – партньорство в разрешаването на спорове при определяне на местните приоритети. Голяма част от неправителствените организации имат опит в стимулиране на гражданския интерес и активно участие в обществения живот, в проучване и насочване на общественото мнение, в обединяване на интереси и разрешаване на спорове и конфликти. За съжаление някои местни власти нямат изградена практика да популяризират своята дейност и да търсят обществена подкрепа. Проявяват недоверие към дейността на неправителствените организации и считат, че партньорството само ще забави разрешаването на проблемите. Друга сериозна пречка е практиката на предпочитане към определени неправителствени организации.

Гражданските структури са естествен и ключов участник в процеса на местно развитие. Именно това определя тяхната роля във всички етапи на процеса на управление на местното развитие. В съответствие със своята мисия гражданските структури са призвани чрез участие в различни форми за взаимодействие с местната власт, да съдействат за правилното формулиране на целите за развитие, да изразяват своите позиции по отношение на приоритетните действия и разпределението на публичните ресурси. Отговорността за крайните решения, обаче остава в правомощията на демократично избраните органи на местната власт.

Естественят стремеж на неправителствените организации е ориентиран към задълбочаване на взаимодействието с местната власт в съответствие с обществените цели на отделните организации. Често обаче този стремеж е мотивиран по-скоро прагматично, отколкото идеалистично и се свързва с достъпа до финансовите ресурси за изпълнение на „собствени“ проекти.

Моделът за взаимодействие между третия сектор и местната власт включва отделни компоненти на този процес (*Граф. 1*):

- **участие в консултации** при формулиране и планиране на изпълнението на политиките за местно развитие;
- **пряко изпълнение на конкретни мерки**, насочени към местното развитие – самостоятелно или в сътрудничество с местната власт, изпълнение на проекти, предоставяне на услуги;
- участие в извършването на **мониторинг и оценка** на изпълнението на мерките за икономическо и социално сътрудничество.

Основните практики на неправителствените организации за изпълнение на политиките за местно развитие са:

- **изпълнение на собствени проекти** – гражданските структури могат да участват пряко като бенефициенти в изпълнението на проекти по различни схеми за безвъзмездна помощ, финансирани от различни публични източници – общински или републикански бюджет, финансови средства от европейските фондове или други публични източници;
- **изпълнение на съвместни проекти** – неправителствените организации съвместно със структурите на местната администрация могат да участват пряко, като бенефициенти в изпълнението на проекти по различни схеми за безвъзмездна помощ, финансирани със средства от европейски фондове или други донорски програми;
- **извършване на професионални консултантски услуги** – някои организации са изградили капацитет за разработване и изпълнение на проекти за извършване на професионални консултантски услуги.

Графика 1 Ролята на гражданските структури при планиране и изпълнение на политики за местно развитие



Източник: Взаимодействие между гражданския сектор и местната власт, Проект „София, Плевен, Сливен – добро управление в полза на гражданите”, финансиран от ОП „Административен капацитет”, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

Тези проекти имат стопански характер и се изпълняват въз основа на правилата за възлагане на обществени поръчки.

За да е в състояние да оказва необходимия конструктивен натиск за пълноценно сътрудничество, третият сектор се нуждае от допълнително самоорганизиране, създаване на трайни или ad hoc коалиции и мрежи. В този контекст изграждането на капацитет за взаимодействие с местната власт е един от основните проблеми за ефективност на гражданското участие в управлението на местната власт.

За да участват ефективно във взаимодействието с местната власт, неправителствените организации трябва да: (1) познават областите на компетентност на местната власт; (2) познават нормативната уредба; (3) имат достъп до информация за местните политики; (4) организират съвместни действия с други неправителствени организации; (5) познават и да имат капацитет да прилагат институционалните и неформални механизми за участие във взаимодействието с местната власт.

Тези изисквания налагат необходимост от предприемане на конкретни мерки за изграждане и поддържане на капацитета на гражданските структури. Подходящ инструмент за това е прилагането на принципите на стратегическото планиране, а именно: (1) определяне и оповестяване на мисията на организацията; (2) формулиране на визия на организацията; (3) идентифициране на заинтересованите страни от дейността на организацията; определяне на нейните цели. (Граф. 2).

Устойчивостта на неправителствените организации се състои най-вече в способността им да работят ефективно, без да се нуждаят от постоянен поток от ресурси отвън, т. е да могат да разчитат на себе си. Този капацитет не е свързан само с финансовата устойчивост, а включва и социална, политическа, организационна и управленска устойчивост (Доклад „Българският неправителствен сектор в контекста на развитие“, 2003: 91). Липсата на обща и кохерентна визия сред членовете, загубата на доверие и ангажимент сред заинтересованите страни, прекалено бързия растеж и прекомерната диверсификация представляват толкова сериозна заплаха за съществуването и оцеляването на една организация, колкото и липсата на финансиране.

Участието на неправителствените организации във взаимодействието с местната власт е дълъг процес, който изисква съсредоточаване, време, усилия и ресурси, за да се постигнат основните критерии за качество; компетентност и безпристрастност; прозрачност и ефикасност.

Графика 2 Принципи на стратегическо планиране за изграждане на организационен капацитет на неправителствените организации



Източник: Взаимодействие между гражданския сектор и местната власт, Проект „София, Плевен, Сливен - добро управление в полза на гражданите“, финансиран от ОП „Административен капацитет“, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

Основни сфери на взаимодействие между гражданските структури и структурите на местната власт

Според международната класификация на неправителствените организации /ICPNO/ основните сфери на дейност в третия сектор са: **култура, културно наследство, изкуство, образование и наука, здравеопазване, социални услуги, екологична среда, развитие и жилищно осигуряване, правозащита, екология, филантропия и**

доброволно участие, международни дейности, професионални и бизнес асоциации и съюзи.

Социалната политика е един от основните приоритети за неправителствените организации. Много организации в третия сектор имат изразена чувствителност за несъответствията между повечето социални програми на правителството, на регионалните органи на управление и действията в тази сфера. Опитът на гражданските структури (Доклад „Българският неправителствен сектор в контекста на развитие“, 2003: 49) показва, че голяма част от социалните програми на правителството са неефективни, недостатъчни или са насочени в погрешна посока. Неправителствените организации смятат, че са в състояние съществено да допринесат в изготвянето и прилагането на такива програми, но не им е предоставена възможност да участват. Анализът и обратната връзка най-често не се чуват от правителството. Вследствие на това държавата се самозалъгва, разчитайки на обратната връзка, генерирана само в собствената ѝ система, а тя често се оказва неточна.

В анализи и констатации на организации в третия сектор се изразява загриженост за проблеми на основни социални групи - **младите хора**, които развиват „култура на емиграция“, **малцинствата** най-вече ромите, **пенсионерите и майките с малки деца**, **съхраняване на околната среда**.

Бедността е често срещана тема в дневния ред на неправителствените организации (Доклад „Българският неправителствен сектор в контекста на развитие“, 2003: 49), но тя се възприема и интерпретира като причина за други явления, като корупцията, отпадането от училище и др. Въпреки, че гражданските структури проявяват силна чувствителност към бедността като явление, концептуализирането им е все още слабо и ограничено в рамките на идеята за „липса на доходи“. Много малко неправителствени организации, залагат намаляването на бедността, като цел на развитието, свързана със структурни промени, овластяване и самоорганизиране.

Третият сектор проявява активност към **защитата на околната среда**. Идеята за устойчиво развитие (ПРООН: 1999) все още не е достатъчно възприета от неправителствените организации. Те не смятат екологичните проблеми за елемент от всяка програма за развитие с целенасочени усилия за подобрене. Българските граждански структури виждат само основната роля на околната среда във връзка с развитието на туризма или я признават като приоритет на Европейския съюз.

Като цяло **неправителствените организации** са по-неспособни да дефинират приоритетите за развитие на национално ниво, но са **по-уверени** в поставянето на проблеми относно **местното равнище**. Най-компетентни са, когато се говори за развитието на собствените им подсектори като например: **образование, хора с увреждания** и т. н. Това отново демонстрира фрагментираното естество на третия сектор в България. Неговите лидери и активисти рядко обсъждат въпроси извън собствената си сфера на действия и експертни познания и подценяват значението на това да се разбира по-добре „голямата картина“.

Местните политики, в разработването и осъществяването на които третият сектор, местната власт и нейната администрация могат да си взаимодействат, са:

1. Социална политика

Спектърът на предоставяните от общините социални услуги е широк и се определя както от държавната социална политика, така и от желанията на хората от общините (Наръчник за новоизбрани кметове и общински съветници, 2011: 40). След 1990 г. преобладаваща част от неправителствените организации в България насочват дейността си към социалната сфера – предоставяне на социални услуги, подпомагане на уязвими групи, защита на правата на децата, гарантиране на качествено и достъпно образование, подпомагане на заетостта, насърчаване на социалното предприемачество и

децентрализация на услугите. Конкретните дейности, които неправителствените организации осъществяват, до голяма степен зависят от капацитета на самите организации, от спецификата на населеното място, от територията на която те осъществяват дейността си, от нуждите на целевите групи към които е насочена дейността им. Ориентацията на гражданските организации към социалната сфера намира аргументация във все още недостатъчното количество, многообразие и качество на социалните услуги, особено за по-уязвимите групи от обществото. Естествените елементи на социалната политика, в които гражданските организации могат ефективно да взаимодействат с местната власт са: услуги за уязвими групи; здравеопазване; образование; култура; младежки дейности и спорт.

В тези посоки действащото законодателство предвижда различни форми за участие на неправителствените организации в процеса на предоставяне на различни видове социални услуги. В чл. 4, ал. 3 и ал. 4 от Закона за социалното подпомагане законодателят по категоричен начин е решил държавната политика в областта на социалното подпомагане да се осъществява съвместно между държавата в лицето на отделни нейни институции на национално и местно ниво от една страна, и от друга – Националното сдружение на общините в Република България, представените на национално и местно равнище организации на работодателите, работниците и служителите (които са неправителствени организации), както и други представители на юридически лица с нестопанска цел, които осъществяват дейност в обществена полза, създават условия и съдействат за реализирането на програми и проекти в тази област (Трифенова, 2008: 10-11).

В отговор на общоевропейските приоритети се въвежда задължителното планиране на социалните услуги в пет годишен период. По този начин се осигуряват условия за промяна в практиката на местните органи и местната администрация, като се преминава от пасивна към активна социална политика на местно ниво, на базата на дългосрочно планирано развитие на социалните услуги. През периода 2010 – 2011 г. се разработват и приемат областни и общински стратегии за развитие на социалните услуги за петгодишен период. В рамките на този процес местните власти осигуряват участието на заинтересованите страни, граждани и неправителствени организации; осъществяват детайлни анализи на потребностите от услуги, както и определени цели, приоритети, ресурси, очаквани резултати, индикатори за изпълнение. На базата на заложените приоритети и мерки, общинските съвети приемат *Годишни планове за развитие на социалните услуги на общинско равнище*.

С последните изменения на Закона за социалното подпомагане в чл. 24а за първи път в българското законодателство е предвидена възможност неправителствените организации доставчици на социални услуги да получават финансиране от общинския и/или републиканския бюджет. Средствата не се предоставят самоцелно, а в резултат на проведен конкурс за възлагане на социални услуги.

Съгласно чл. 35 от Закона за социално подпомагане на неправителствените организации е предоставена възможност и за участие в обществени съвети, създавани от общините. Тези съвети се създават от общинския съвет и имат за цел да оказват съдействие и помощ на общинската администрация при извършване на дейностите по социално подпомагане, както и да упражняват контрол върху тяхното осъществяване. В чл. 52, ал. 3 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане се предвижда възможност като член на обществения съвет да бъдат избирани и юридически лица, които имат отношение към дейностите по социално подпомагане, в което число по безспорен начин попадат и неправителствените организации.

2. Икономическо развитие

Местното икономическо развитие е специфична област за взаимодействие между третия сектор и местната власт. Развитието на общините зависи от тяхната способност да се приспособяват към динамичното местно, национално и световно пазарно стопанство. Условието за икономическо развитие са в пряка зависимост от способностите на местните общности да мобилизират своя потенциал за прилагане на стратегически подходи при планиране и изпълнение на различни инициативи за развитие на местната икономика (Трифенова, 2008: 24). Местната власт влияе върху местното икономическо развитие, най-вече чрез регулаторни процедури, които налага на бизнеса.

Съществуващите практики са свързани с процеса на планиране на местното развитие и разработването на общински програми за развитие и управление. В чл. 26 ал. 1 на Закона за регионалното развитие е предвидено областният управител да председателства областния съвет за развитие, а сред неговите членове като представители на третия сектор присъстват делегиран представител на регионалните сдружения на общините на територията на областта и делегиран представител на областните структури на национално представените организации на работодателите и на работниците и служителите.

Освен изброените до момента възможности за участие на юридическите лица с нестопанска цел в състава или в заседанията на отделни държавни органи, законодателят признава правото на участие на конкретни представители на гражданския сектор като: (1) Националното сдружение на общините в Република България, (2) Национално представените организации на работодателите и на работниците и служителите, (3) сдружения, развиващи дейност в конкретна сфера, като равностойни партньори на държавата при вземане на решения от национално и местно значение.

Взаимодействието по отношение на местното икономическо развитие се базира на силните страни на всички участници в процеса и осигурява общо увеличаване на техния потенциал, респективно развитието на общината и подобряване на условията за живот в нея.

3. Околна среда

Опазването на околната среда е ключов въпрос за съвременното общество и устойчивото развитие. Тези въпроси са свързани със състоянието на природното равновесие, с условията на живот, както и с намаляване и елиминиране на неустойчивите модели на производство и потребление. Постигането на устойчиво развитие е безспорен приоритет и на Европейския съюз. Основните въпроси в тази сфера са: (1) запазване на биоразнообразието; (2) опазване на природата; (3) свръх експлоатация на екологичните ресурси; (4) възможности за използване на нови енергийни източници; (5) изменения в климата и др.

Именно в тези области активността на неправителствените организации е особено подчертана. Те обикновено организират различни кампании, свързани с наболели за местните общности проблеми. Също така участват и в реализирането на проекти, чрез изпълнението на които пряко се подобрява състоянието на околната среда и се изгражда култура за природосъобразен начин на живот. Между много екологични организации има изградени добри практики за работа в мрежа.

4. Взаимодействие по планиране и програмиране на средствата по линия на структурните фондове

Един от основните принципи, залегнал в регламентите на Европейския съюз и в основата, на които функционират Структурните фондове, е принципът на партньорство. Този принцип предвижда страните членки да осигурят обширно и ефективно участие на

регионални, местни и други държавни органи, икономически и социални партньори, както и други подобни и компетентни организации в планирането, изпълнението, наблюдението и оценяването на европейските фондове (Трифенова, 2008; 24). Неправителствените организации като представители на едни от субектите партньори могат да работят успоредно с националните, регионалните и местните власти в официално партньорство в различните органи, отговорни за използване на Структурните фондове в България. Гражданските структури разполагат с няколко възможни механизма, съгласно приетите към момента постановления на Министерски съвет за включването им в процеса по планиране, програмиране и оценяване на средствата от Структурните фондове, а именно: (1) участие в работни групи, подготвящи отделните Оперативни програми; (2) участие в Комитети за наблюдение по различните Оперативни програми; (3) участие в смесени консултативни органи на национално, регионално или местно ниво, които имат функция да съгласуват приоритетни политики, да консултират съдържанието на Оперативните програми, областни и общински планове, програми и стратегии относно планирането на Структурните фондове на Европейския съюз.

Посочените сфери на взаимодействие между третия сектор и местната власт не изчерпват всички възможности. Това са сегменти в националните и местните политики, които най-силно влияят върху живота на гражданите и най-често могат да предизвикат „осъзната самоорганизация за постигане на общи цели“.

Според Европейската стратегия за иновации и добро управление (Наръчник за общините, изготвен по поръчка на Министерството на регионалното развитие и благоустройство и НСОРБ, 2012) доброто местно управление е от фундаментално значение, защото е най-близко до гражданите и им предоставя основни за техния живот услуги. На това равнище те могат да усетят ясно принадлежността си към предприемането на действия в полза на обществото. Основната цел на Стратегията е да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни на национално и местно ниво така, че гражданите от всички европейски страни да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждане на политики, съответстващи на законно обосноваваните очаквания на гражданите.

Предвид дефинираният изследователски интерес – **проблеми на взаимодействието между местната власт и гражданските структури** в конкретното емпирично проучване са включени само неправителствени организации вписани в Регистъра на Община Пловдив - заявили желанието си за съвместни с общината дейности.

Данните за вписаните в този регистър неправителствени организации свидетелстват за сравнително висок относителен дял на граждански сдружения с мисия, цели и задачи, ориентирани към **търсене на решения на социални проблеми и проблеми на специфични (рискови) целеви социални групи** – 25 от 82 официално включени в Регистъра неправителствени организации. Този факт предопредели и формирането на извадката (единиците на наблюдение) в изследването (*Приложение 1*). В анализа на регистрираните данни са включени и данни за контролна група неправителствени организации, избрани на случаен принцип.

С изследването на връзките и взаимодействията между местната власт и организации в третия сектор **се цели разпознаването и ранжирането на основни проблеми и противоречия, както и възможности за решаването и преодоляването им.**

В регистрацията на необходимите за анализа данни се използва **анкета** за проучване на статута, капацитета, дейностите и взаимодействието на конкретни неправителствени организации. Директното анкетно проучване със специално подготвена

за целта анкетна карта, позволи запознаване и навлизане в атмосферата на гражданските сдружения.

В конкретното емпирично изследването се търси решение на следните задачи:

1) количествено и качествено проучване на неправителствени организации, за да се създаде основа за тяхната идентификация в обществото и изграждането на реална визия за съществуването и ролята им;

2) проучване на моделите на партньорство между неправителствените организации (работещи в сферата на социалните дейности) и местната власт по основни въпроси, свързани с прилагането на публични, преди всичко социални политики;

3) изясняване на проблема за ефективността на практиките и механизмите на взаимодействие на неправителствените организации с местната власт.

Актуалният поглед върху състоянието на третия сектор в община Пловдив и партньорството му с местната власт, би бил полезен за публичните и гражданските институции в техните инициативи за подобряване на състоянието на третия сектор, действащ на територията на община Пловдив, както и на партньорството между двете страни.

Инструментариумът на изследването е разработен върху концепция, понятиен апарат и индикатори, структурирана в четири блока:

Блок 1 – Обща информация за анкетирани неправителствени организации:

- година на регистрация, в каква полза са регистрирани, каква е основната насоченост на дейността, какъв е обхвата на дейността им;
- състояние на материалната, финансовата и информационната осигуреност на организацията;
- състоянието на човешкия ресурс в организациите.

Блок 2 – Взаимоотношения на неправителствената организация с местната власт:

- информираност, относно политиките на Общинския съвет и каналите за набиране на информация;
- информираност за социалната политика на местната власт;
- участие на неправителствената организация в разработването на местни политики;
- форми на участие на неправителствената организация в разработването на местни политики;
- проблеми в комуникацията с местните власти, при осъществяване на работата на неправителствените организации.

Блок 3 – Взаимоотношения и взаимодействия на неправителствената организация с местната администрация:

- организиране и участие на неправителствените организации в съвместни с местната администрация инициативи (мероприятия);
- реализирани съвместни проекти с администрацията;
- кандидатстване за финансиране и спечелени проекти по общински програми.

Блок 4 – Проблеми на неправителствената организация:

- проблеми и трудности в комуникацията с местните власти, при осъществяване на работата на неправителствените организации;

- човешкият ресурс в организациите и нуждите от информация, обучение и консултации, което би дало възможност в бъдеще да се фокусират информационните и обучителните дейности спрямо потребностите;
- предложения за подобряване връзките и взаимодействията между третия сектор и общинския съвет;
- предложения за подобряване връзките и взаимодействията между третия сектор и общинската администрация.

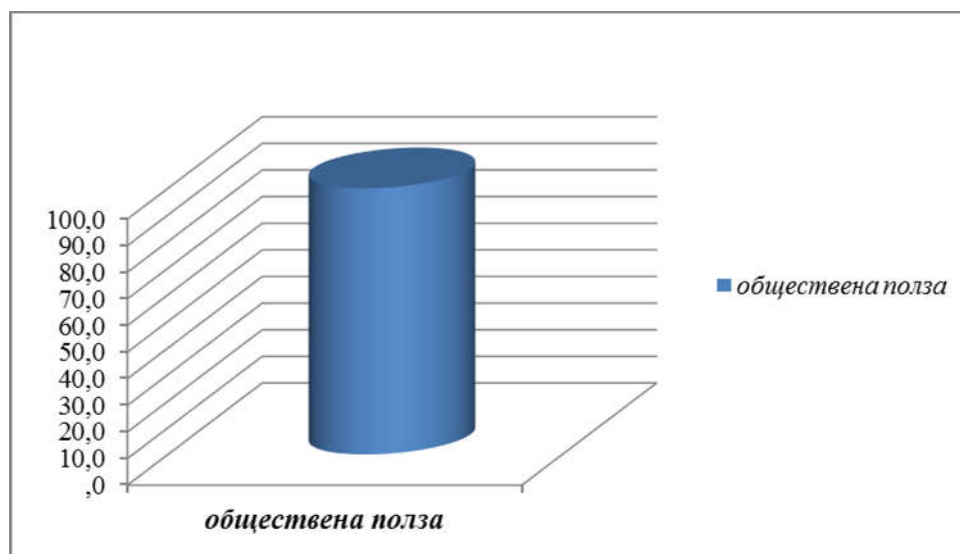
Формулирани са общо **45 въпроса**, обособени в следните три групи:

- закрити въпроси – с посочени възможности за отговор;
- смесени въпроси – освен посочените варианти за отговор, се изисква и допълнителен коментар
- отворени въпроси.

1. Организационен профил и капацитет на изследваните организации в третия сектор

Анализът на гражданските структури не би могъл да започне с нещо друго освен с разпределението им по вид – фондация или сдружение с оглед възможностите, които предоставя регулиращия документ, а именно Законът за юридическите лица с нестопанска цел.

Според получените резултати 100 % от анкетираните организации са регистрирани като сдружения. Разбира се, причините за това сдружението да е по-разпространената правноорганизационна форма на гражданските структури могат да бъдат субективни (негативните конотации на думата „фондация“, формирани в годините на прехода) и обективни (предоставената от закона възможност на сдруженията да събират членски внос, с което се гарантира известна финансова осигуреност), но техния детайлен анализ е извън обхвата на настоящото изследване. Всички изследвани неправителствени организации са регистрирани в обществена полза (100%). Този факт е показателен за тяхното активно участие в обществения живот (*Фигура 1*).

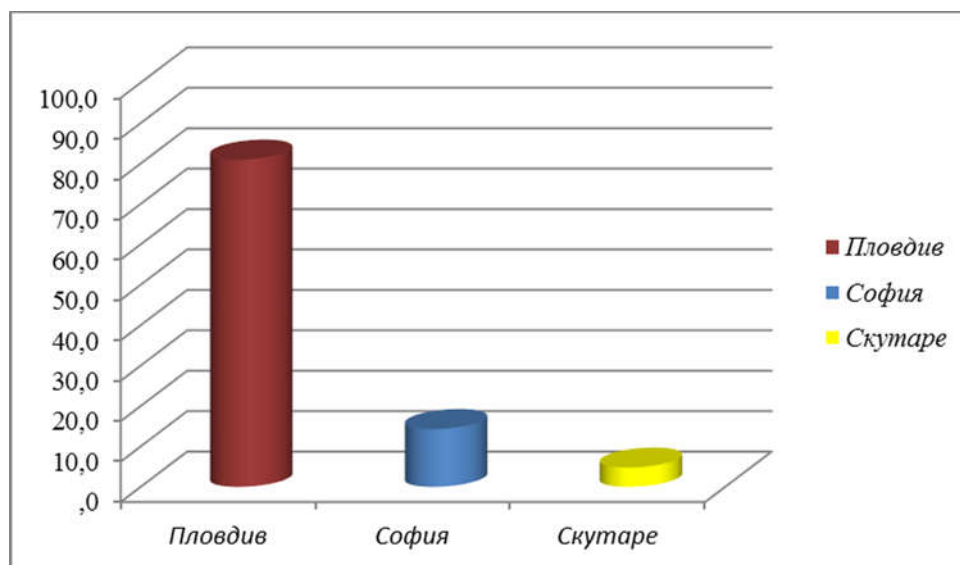


Фиг. 1 Разпределение на изследваните неправителствени организации според формата им на регистрация (относителни дялове в %)

Доколко важно е разпределението на организациите по място на регистрация? Дотолкова, че да се определи дали интересът към структури от подобен вид идва от малките населени места с техните проблеми или по-скоро този интерес е инициатива за създаване на неправителствени организации и се проявява в големите населени места, където са типични проблемите на обществото и на неговото развитие.

Резултатите от изследването подсказват, че количествен превес имат организациите в големите градове и най-вече в областните центрове – Пловдив (81%) и София (14,3%), за сметка на тези, които действат в малки населени места (Фигура 2).

В това разпределение на резултатите няма нищо неочаквано и необичайно, но в същото време може да се счита като ясен сигнал за по-ниската активност на неправителствените организации там, където е необходима сериозната им намеса от гледна точка на проблемите, свързани с устойчивото развитие на малките населени места.



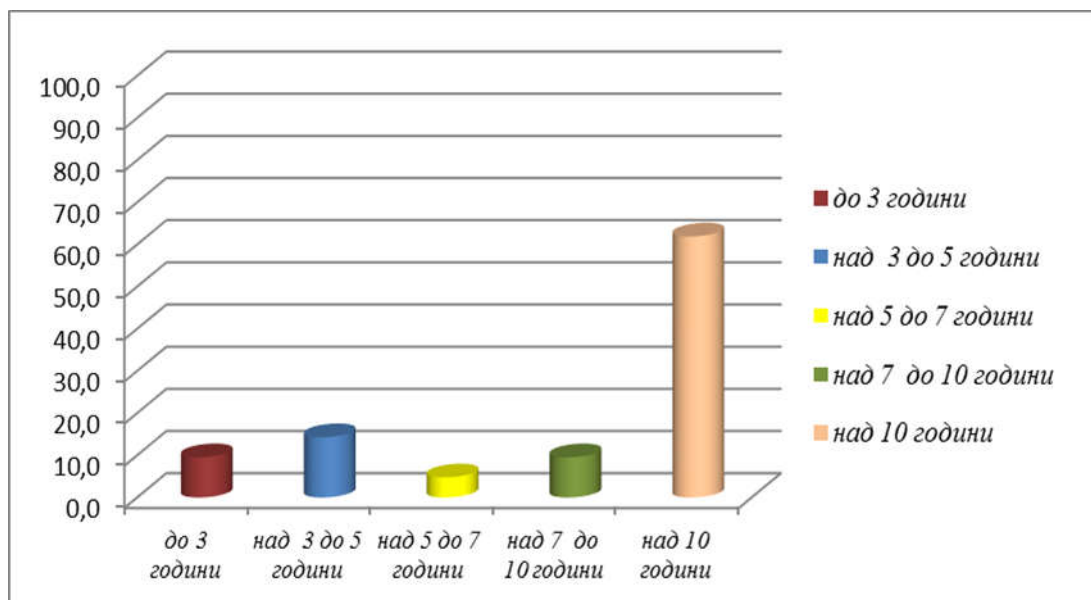
Фиг. 2 Разпределение на изследваните неправителствени организации според седалището им (относителни дялове в %)

Сравнителен анализ на качествено състояние на организациите от третия сектор, функциониращи в големите градове и тези, регистрирани в малките населени места е излишен. Вероятният резултат от подобен анализ е повече от ясен – капацитетът, ресурсната осигуреност, възможностите за осигуряване на донорски и други финансови средства, както и уменията на наличните човешки ресурси са в пъти по-добри при неправителствените организации от големите централни общини. Това е валидно и за имиджа на подобни организации, функциониращи в големите градове, в сравнение с имиджа на неправителствените организации от малките общини.

Данните от изследването разкриват и друга полезна информация за организационния профил на неправителствените организации от Община Пловдив. Възрастта на една организация е важен критерий както за оценката на нейното функциониране и управление, така и за стабилността и атрактивността на сектора. С оглед настъпилите промени в икономическата и социалната обстановка в страната е изключително лесно да се предположи, че атрактивните възможности, предоставяни от Европейския съюз чрез разнообразни финансови инструменти - предприєдинителни и присєдинителни фондове ще провокират интереса към обособяване на този вид сдружения. Трябва да се отбележи също, че допълнителния принос за новорегистрирането на неправителствени организации се допълва от променените и може би от улеснените процедури в Закона за юридическите лица с нестопанска цел, който замени действащия до

2000 г. Закон за лицата и семейството. Разпределението на отговорите на въпроса за периода на съществуването на неправителствената организация са представени на *Фигура 3*.

Това разпределение подсказва, че очакването за нарастване на регистрираните неправителствени организации с навлизането на европейските фондове, както и с ориентацията на държавните и местните органи на властта у нас да работят с тях, и разбира се с новите законови възможности за регистрация на неправителствените организации се потвърждава.

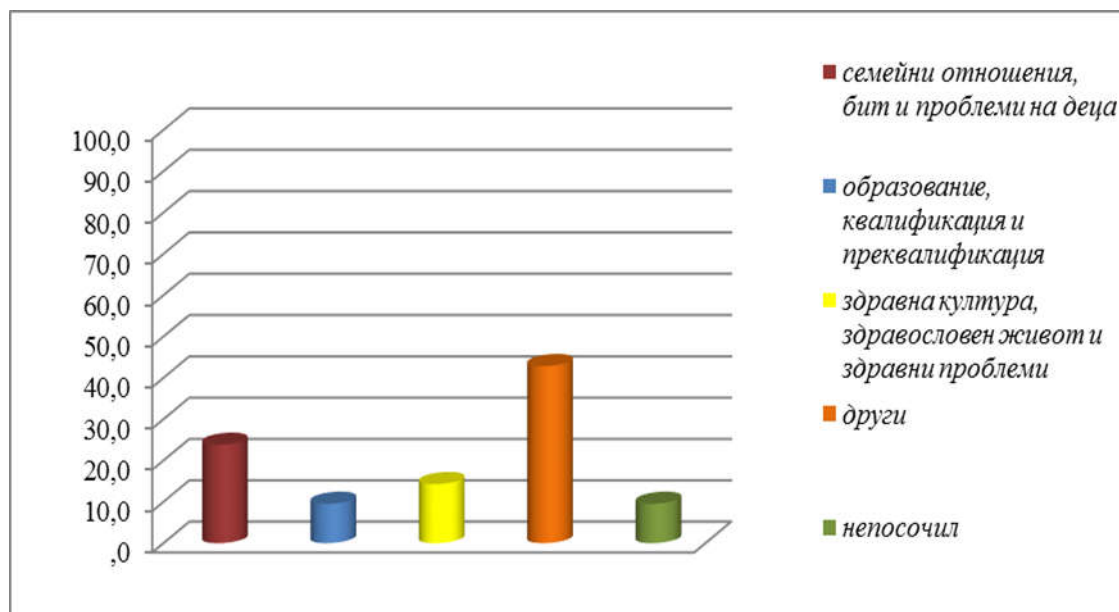


Фиг. 3 Разпределение на изследваните неправителствени организации според периода на съществуването им (относителни дялове в %)

От резултатите става ясно, че 14,3% са новосъздадени, което дава основание да очакваме, че тези граждански структури носят духа на новите реалности, в които секторът трябва да разшири своя дял за решаването на проблемите на обществото и да даде своя принос за развитието му като гарант за утвърждаване на демократичните ценности. Данните от проучването разкриват и друга полезна информация за организационния профил на изследваните организации от третия сектор. Най-висока интензивност на регистрациите се наблюдава през периода 2003 – 2009 г. Налице са някои обективни фактори, обясняващи до известна степен активната регистрация на неправителствени организации точно през тези години. В периода след 2002 г. стартират редица възможности за тяхното включване в усвояването на предприсъединителните фондове.

2. Области на действие на организацията

Организирането на неправителствените организации по какъвто и да е начин за класифициране на тяхната дейност към момента е трудно. Неправителствените организации, представени в това изследване са с предмет на дейност, ориентиран към проблеми в: семейството, бита и децата; образованието, квалификацията и преквалификацията; здравната култура, здравните проблеми и здравословния начин на живот (*Фигура 4*).



Фиг. 4 Разпределение на изследваните неправителствени организации според сферата им на дейност (относителни дялове в %)

След изложените по-горе данни за правно-организационната форма, седалището и възрастта на неправителствените организации, неизменно следва въпросът в кои сфери на дейност функционират активните неправителствени организации от целевия район. Поради факта, че изследването е насочено към организации, работещи в областта на „социалните дейности“, възможните отговори в анкетните карти са насочени именно в тази сфера, като в същото време е предоставена възможност на анкетираните да посочват и друга, различна от „социалната“ сфера на дейност.

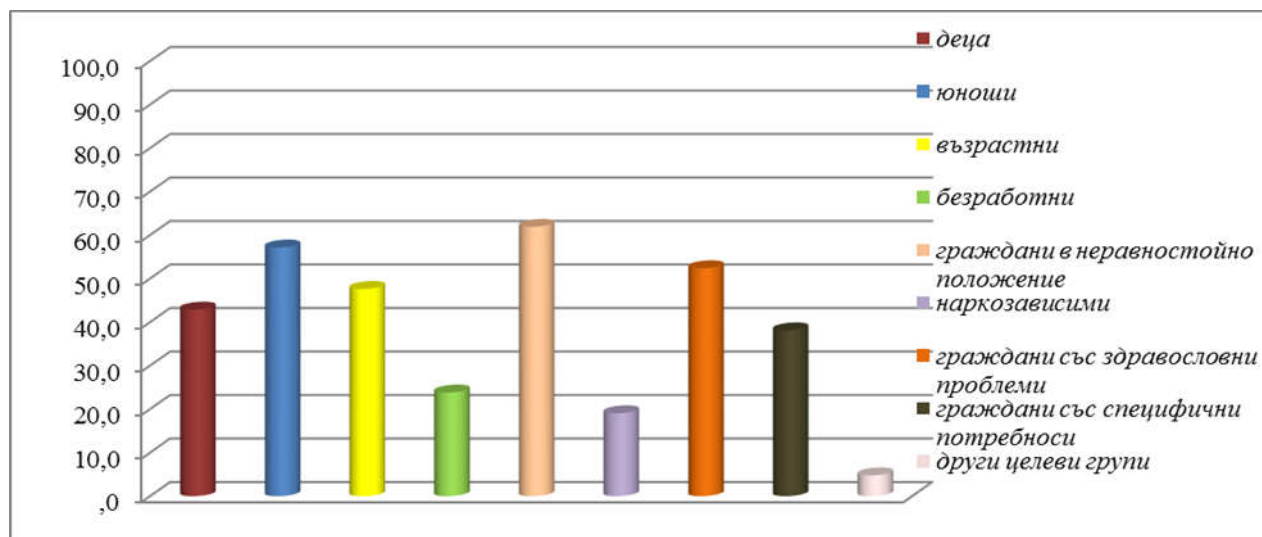
Всяка четвърта от изследваните организации работи по проблемите на семейните отношения, бита и проблемите на децата (23,8%); по здравните проблеми (14,3%); по проблеми на образованието и квалификацията (9,5%).

В други сфери на дейност¹, между които демокрация, бедността, младежка активност и изяви, религия, благотворителност, консултантска дейност са насочили усилията си 42.9 % от изследваните неправителствени организации. Това са ключови проблемни области от живота на обществото и към настоящия момент, нуждата от активна обществена намеса при решаването на тези въпроси е категорично необходима.

3. Целевите групи

Според получените резултати, представени на *Фигура 5*, водещо място заема целевата група граждани в неравностойно положение (61,9%), следвана от юношите (57,1%) и гражданите със здравословни проблеми (52,4%).

¹В анализа включваме само тези допълнителни дейности, които се различават от основните. Голяма част от анкетираните неправителствени организации посочват в графата „допълнителни“ своите основни дейности, предоставени обаче в по - описателен характер.



Фиг. 5 Разпределение на изследваните неправителствени организации според ориентираността им към решаване на проблеми на отделните целеви групи (относителни дялове в %)

Безспорна е значимостта на тези целеви групи, но не по-малко значими са проблемите на всяка от останалите целеви групи. Зад този факт се крие и недостатъчната ангажираност с общите проблеми на обществото – безработица, проблеми на децата, слабо развита икономика и др.

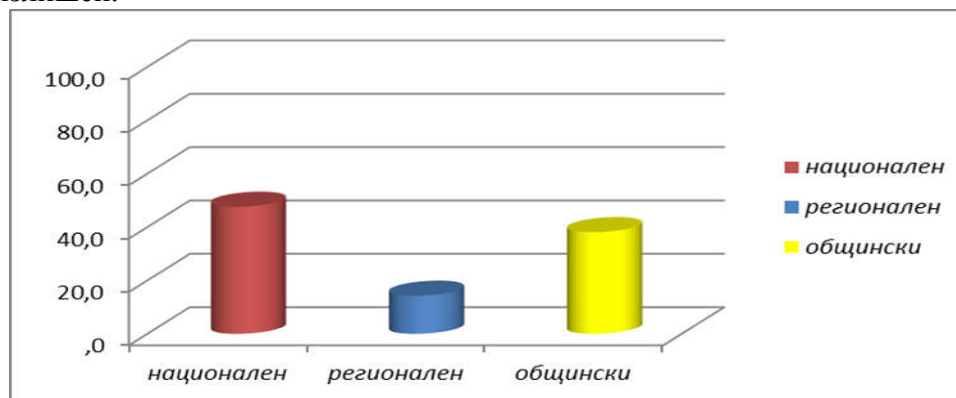
Сред посочените в графата „други целеви групи“ можем да обърнем внимание на някои от допълнително дадените пояснения – жени и семейства в риск, жени, експлоатирани за комерсиални цели.

Според получените данни, касаещи тези проблемни групи от обществото с тези въпроси се занимават само около 4,8% от изследваните неправителствени организации.

4. Обхват на дейността на неправителствените организации

Неизменна част от анализа на състоянието на изследваните организации от третия сектор са данните за административно-териториалните единици, в които те извършват своите дейности. Делът на организациите, посочили цялата страна като териториален обхват на действие е най-голям – 47,6%, следван от този на ниво община – 38,1%. Най-малък – 14,3% е делът на организациите, които извършват дейността си на ниво област (Фигура 6).

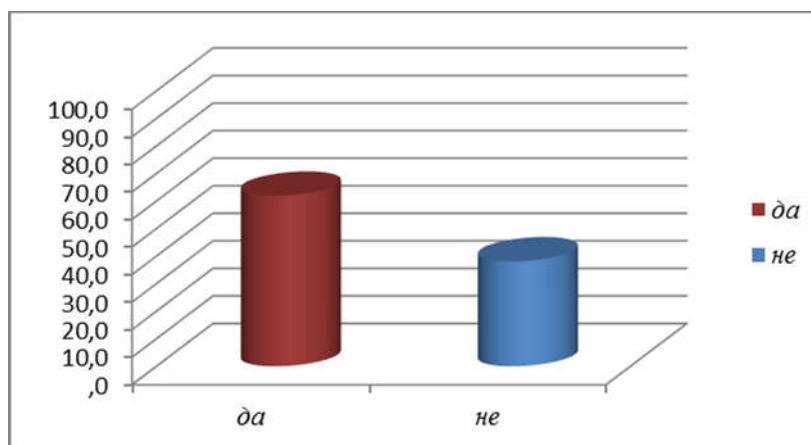
Сравнителен анализ на качествено състояние на неправителствените организации, функциониращи в големите градове, и тези, регистрирани в малки селски райони е излишен.



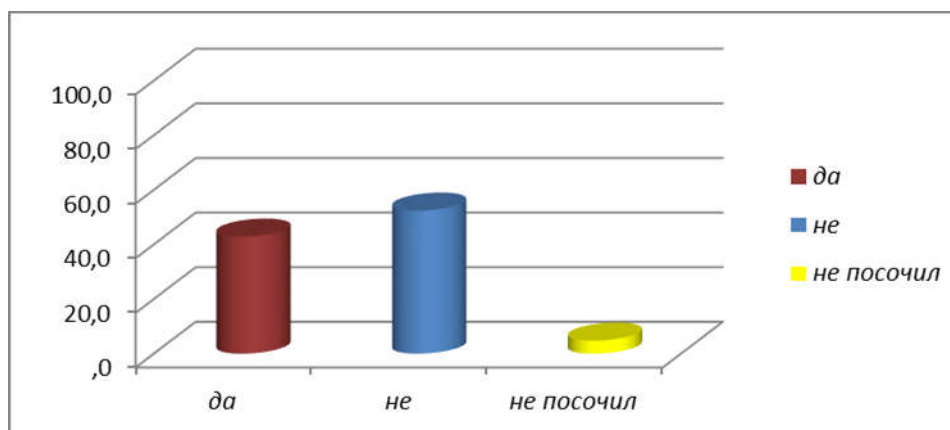
Фиг. 6 Разпределение на изследваните неправителствени организации според обхвата на дейността им (относителни дялове в %)

Изводът от този анализ е повече от ясен – капацитетът, осигуреността с ресурси, възможностите за осигуряване на донорски и други финансови средства, както и уменията на наличните човешки ресурси са в пъти по-добри в организациите от големите общини. Това е валидно и за имиджа на гражданските структури, функциониращи в големия град, в сравнение с тези от малките общини.

Друг съществен показател за активността на неправителствените организации би могъл да се приеме критерият „**членство в национални и международни организации**“. Според получените резултати от изследването 61,9% от гражданските структури членуват в национални сдружения и мрежи (Фигура 7), 42,9% членуват в международни организации и мрежи (Фигура 8). Общият процент надвишава 100%, поради факта, че някои от анкетираните неправителствени организации са посочили повече от един отговор.



Фиг. 7 Разпределение на изследваните неправителствени организации според членството им в национални мрежи (относителни дялове в %)



Фиг. 8 Разпределение на изследваните неправителствени организации според членството им в международни мрежи (относителни дялове в %)

Тези резултати дават основание за **положителни изводи** относно волята и ресурсите на изследваните неправителствени организации за активно партньорство с национални и международни граждански структури. Все още същественото разделение на малки и големи организации е сериозна пречка пред местните неправителствени организации за включване в партньорски инициативи с национални и особено с международни институции. При разговори с представители на изследваните организации се сподели, че по-малките организации нямат изградени механизми за такива партньорства. Такива се наблюдават в работата на големите организации с дълга история,

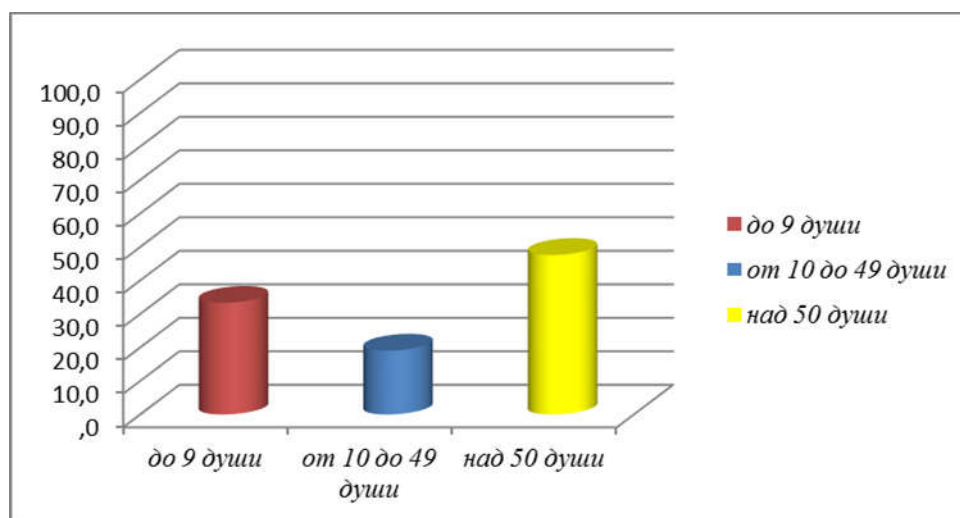
за чието развитие може да се каже, че е устойчиво. В повечето случаи съвместните дейности на тези организации са в рамките на конкретни проекти.

5. Човешки ресурси

В търсене на показатели за ефективността и капацитета на неправителствените организации можем да ползваме като индикатор **числения състав на организациите** – не само назначените по трудови и граждански договори, но и доброволците, споделящи идеите. В случая този индикатор илюстрира значимостта на мисията на неправителствената организации, ориентирана към гражданите и готовността за реализацията ѝ.

Факт е, че неправителствените организации трудно биха могли да си позволят да наемат многочислен и капацитетен човешки ресурс. Те трудно привличат и задържат добрите активисти и професионалисти. Основното обяснение за това е липсата на ресурси за подходящо възнаграждение за работата им. Гражданските структури в по-голямата си част разчитат на доброволци и осъществяват междинно звено за навлизащи в кариерата млади специалисти (това се потвърждава от резултатите, представени на *Фигура 9*). Човешкият ресурс винаги се е считал за един от основните проблеми пред развитието на неправителствените организации.

Лесно може да се открие съответствие между дела на организациите с членски състав около 10 – 49 души и този на новоучредените организации. Логично следва извода: „по-възрастните организации“ са по-стабилни, имат по-голям финансов ресурс и имидж и по-лесно могат да ентузиазират или съответно да привлекат хора за осъществяване на проектите си.



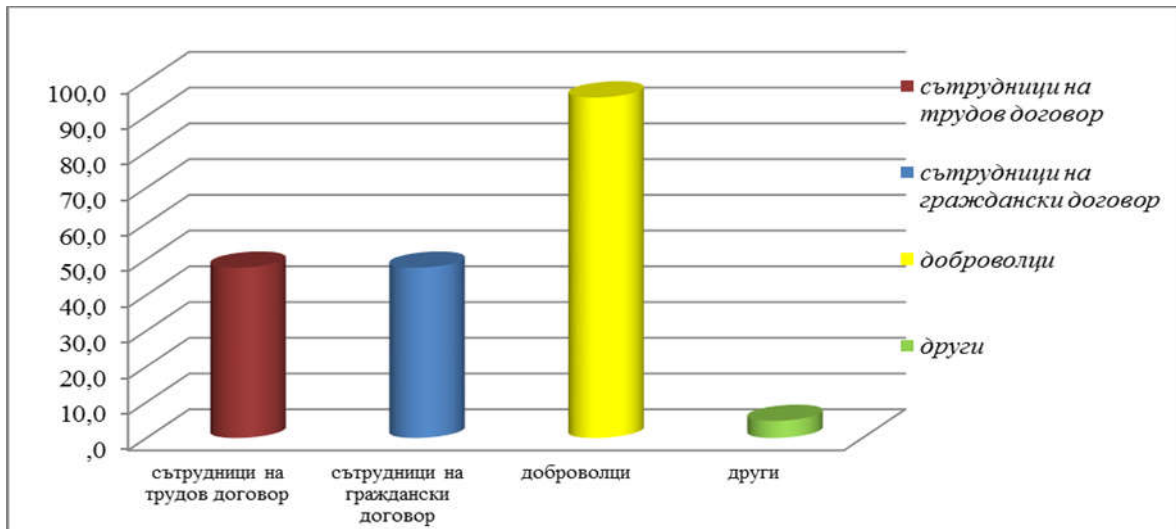
Фиг.9 Разпределение на изследваните неправителствени организации според общия брой на членовете им (относителни дялове в %)

Друга причина за по-малкия брой на персонала в новоучредените неправителствени организации може да се обясни с неориентираността им, както и с неувереността им в жизнения просперитет на организацията. Това поставя пред ръководителите ограничения за броя на участниците в екипа, тъй като е неизвестен периодът на съществуване и развитие, и те предпочитат да наемат своите хора за изпълнение на конкретна дейност или съответно проект и да ограничават ангажиментите си към тях.

Опитът да се получи яснота по въпроса за **човешкия ресурс** на изследваните неправителствени организации и за техния капацитет се свързва с разпределението на активно действащи екипи според формата на ангажираност – граждански договор, трудов договор, доброволци. Очакванията за наличието на малък брой организации, които

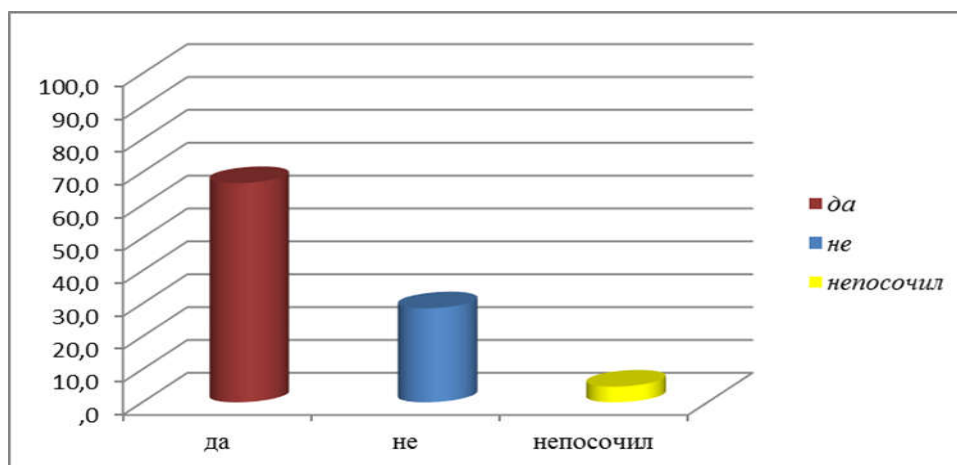
разполагат с персонал, работещ по трудов и граждански договор се потвърди. Разпределението по този показател е отразено на *Фигура 10*. Очевиден е превесът на **доброволците** – 95,2%.

Повечето от анкетираните граждански структури, говорят за тях като за наличен ресурс. Доброволците са предимно млади хора с добро образование, но те рядко се използват в областта на собствената им специалност и квалификация (Фондация „Работилница за граждански инициативи“, 2003: 78). В повечето случаи те се включват в дейността и по-малко в административната работа. Доброволците в България все още се разглеждат като проблемен феномен, както по отношение на мотивирането на хората, така и по отношение на успешното им управление.



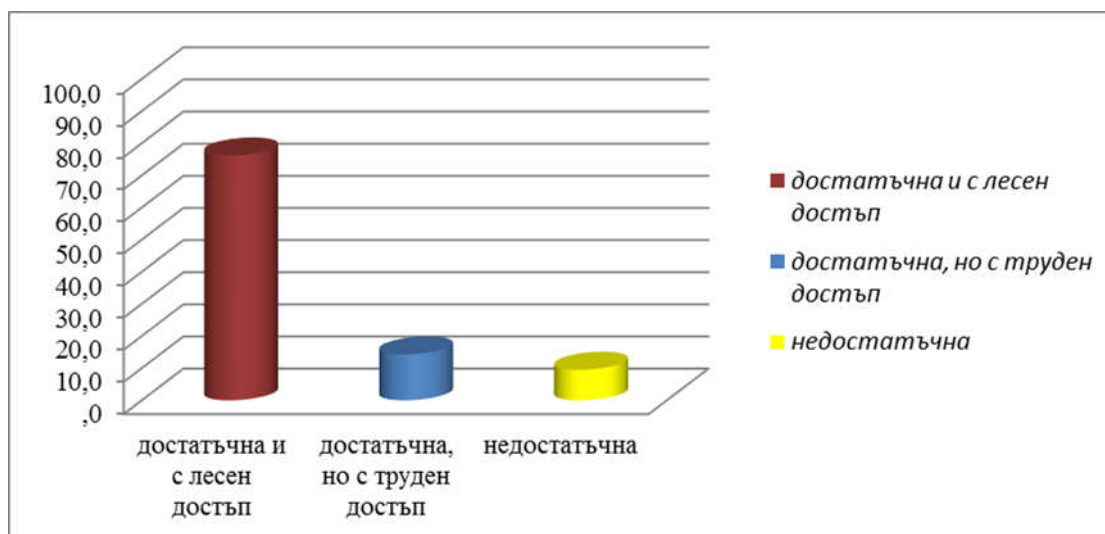
Фиг. 10 Разпределение на изследваните неправителствени организации според формата на ангажираност на служителите им (относителни дялове в %)

Наличието или отсъствието на собствени **интернет-страници** също би могло да се разглежда като критерий за състоянието на изследваните неправителствени организации. Познаването и ползването на съвременни информационни и комуникационни технологии е предпоставка за адекватно и успешно включване на организациите в активното гражданско общество в страната и чужбина. Данните показват, че 66,7% от неправителствените организации разполагат със собствена интернет-страница (*Фигура 11*).



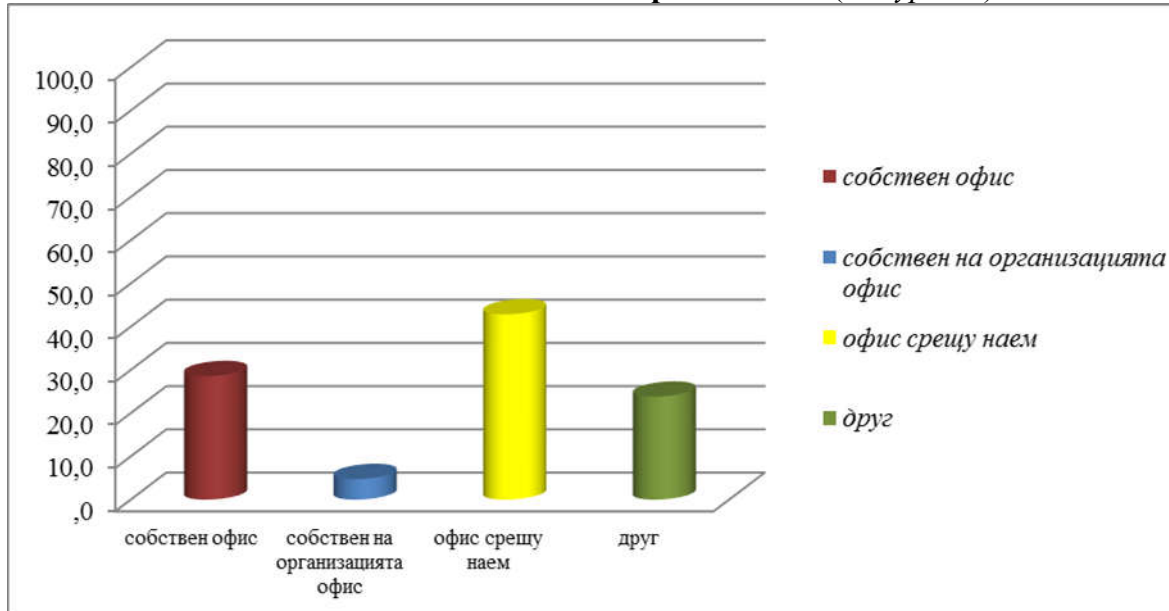
Фиг. 11 Разпределение на изследваните неправителствени организации според наличие на собствена интернет страница (относителни дялове в %)

Като положителен може да се отчете и резултатът, че 76,2% от анкетираните граждански структури посочват, че необходимата информация, за организиране на дейността им е достатъчна и с лесен достъп (Фигура 12). Посочените резултати създават положителни очаквания относно бъдещото развитие на изследваните организации.



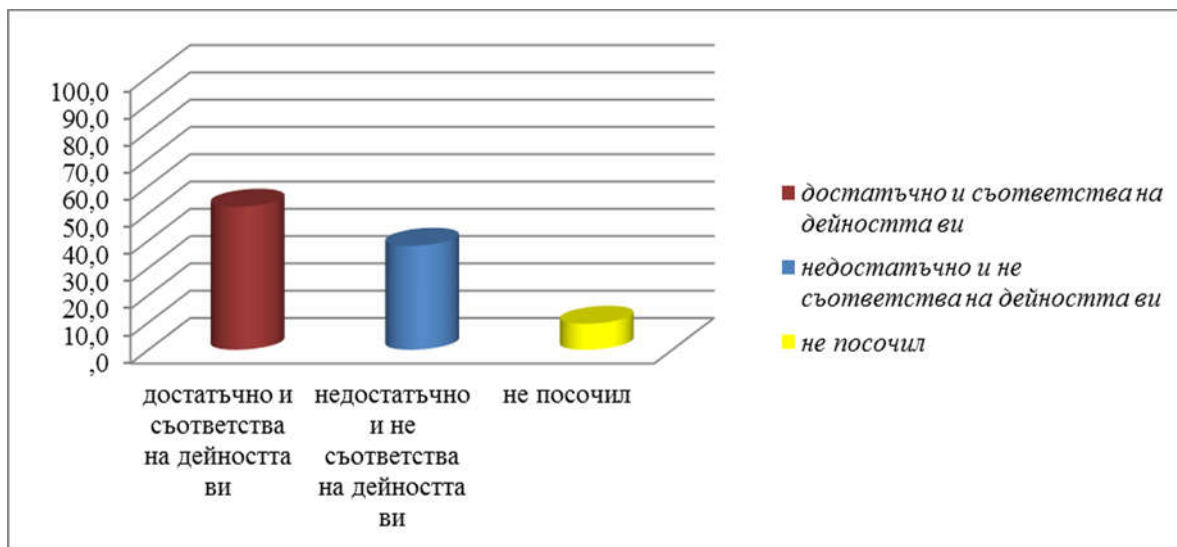
Фиг. 12 Разпределение на изследваните неправителствени организации според достъпа до информация, необходима за организиране на дейността им (относителни дялове в %)

Важна подробност от анализа на регистрираните в процеса на изследването данни, са и тези за **наличието или отсъствието на материална база** (Фигура 13).



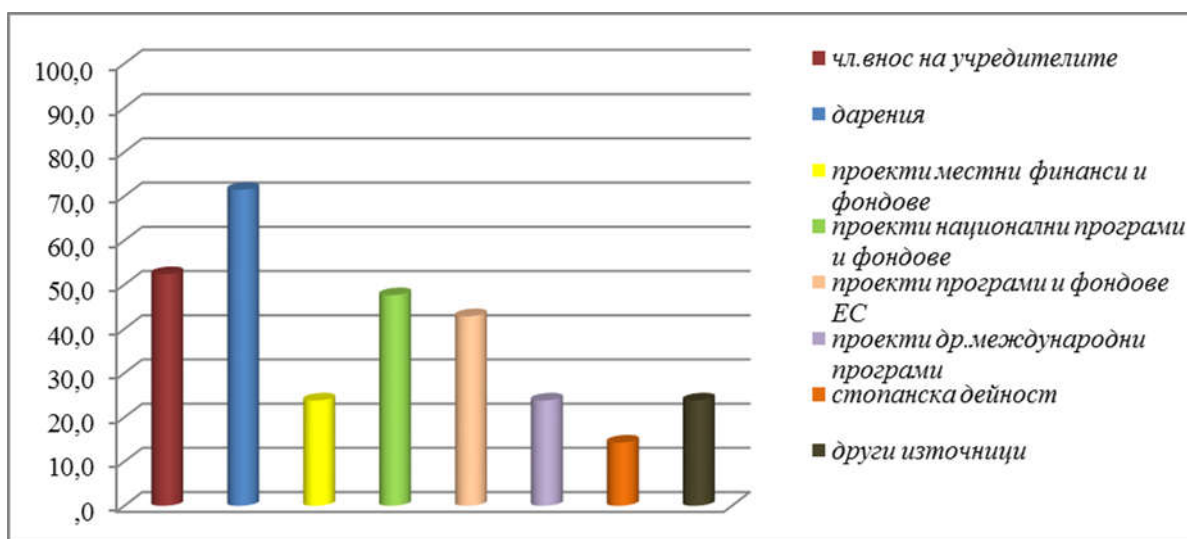
Фиг. 13 Разпределение на изследваните неправителствени организации според наличие или отсъствие на материална база (относителни дялове в %)

Положително е, че 52,4% от анкетираните неправителствени организации изразяват удовлетвореност от състоянието на ползваната за техните нужди материална база. По-малък (38,1%) е процентът на тези организации, които изразяват неудовлетвореност от материалната база, което би могло да се посочи като причина за тяхната по-слаба активност (Фигура 14).



Фиг. 14 Разпределение на изследваните неправителствени организации според удовлетвореността им по отношение на материалната база (относителни дялове в %)

Според вида на **финансовите източници** на изследваните неправителствени организации може да се съди за тяхната самостоятелност, способност да работят в условията на конкурентност и на тази основа биха могли да се очертаят перспективите пред тяхната устойчивост. Анализът на получените резултати е отразен на *Фигура 15*.



Фиг. 15 Разпределение на изследваните неправителствени организации според източниците на финансиране (относителни дялове в %)

Дарения – тази практика бързо се разраства. Това се потвърждава и от получените резултати. Най-висок е процентът на организациите посочили, че разчитат на дарения за да осигурят част от своя бюджет (71,4%). Този факт отразява способността на гражданските структури да мобилизират обществени ресурси за своята кауза и дейности. Неправителствените организации постигат известен успех в тази област и благодарение на лични контакти. От друга страна това говори за известна отдалеченост от пазара и „пазарните“ механизми за финансиране на дейността на третия сектор, което би могло да се окаже фактор за увеличаване на тяхната уязвимост на външни влияния и устойчивост.

Членският внос като източник на финансиране е посочен от 52,4% от изследваните неправителствени организации. От неформалните разговори с представители на изследваните граждански структури, се формира впечатлението, че членският внос се определя като зона на символични отношения, а не като възможен сериозен източник на приходи и ресурси.

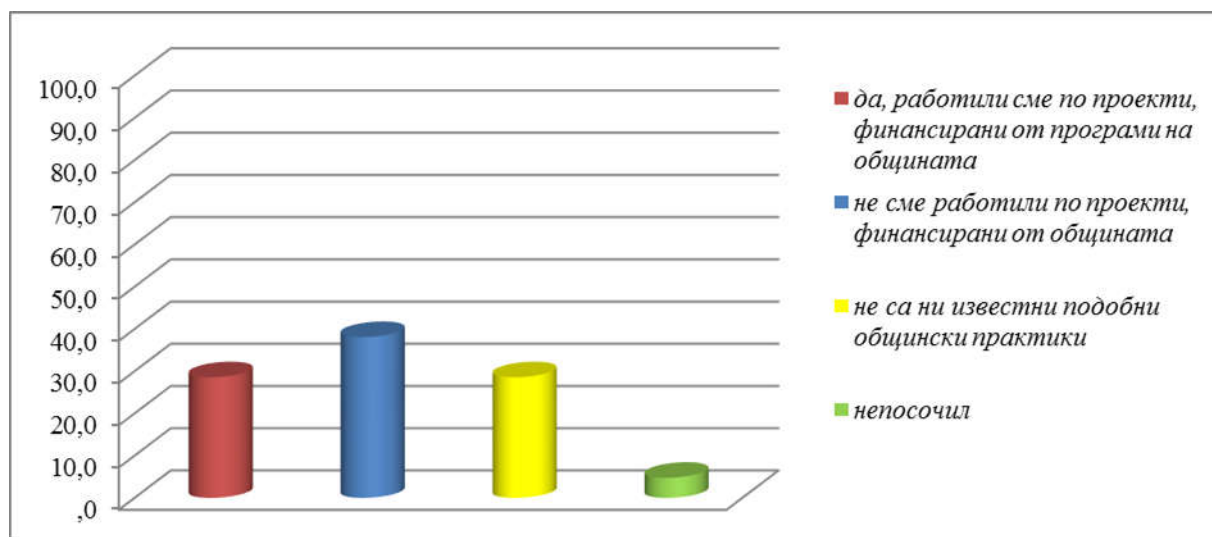
Приходи от реализирани проекти, финансирани от различни програми и фондове на Европейския съюз, международни, национални и местни.

Те имат място като финансов източник за анкетираните организации. Най-висок 47,6 е процентът на приходите, реализирани от националните програми и фондове, с 42,9% се нареждат приходите от програми и фондове на Европейския съюз. Равен брой 23,8% са за приходите от други международни, както и от местните програми и фондове. Общият брой на процентите е повече от 100, защото изследваните неправителствени организации са посочили повече от един отговор.

От получените от обработката на анкетните карти количествени резултати може да се **направи извода, че третият сектор в целевия район все още няма** необходимия капацитет и опит в печеленето на проекти и с това в осигуряването на финансиране на конкурентна основа.

Този извод се подкрепя и от анализа на отговорите на въпроса за участието на неправителствените организации в проекти, по които работи общинската администрация (Фигура 16).

Според получените резултати 38,1% от организациите са посочили, че не са участвали в подобни инициативи. Макар, че само 28,6% от анкетираните граждански структури да посочват, че са работили по проекти, финансирани от общината, би било удачно да се направи извода, че има едно макар и малко ядро конкурентноспособни организации, които са в състояние да подготвят качествени проектни предложения.



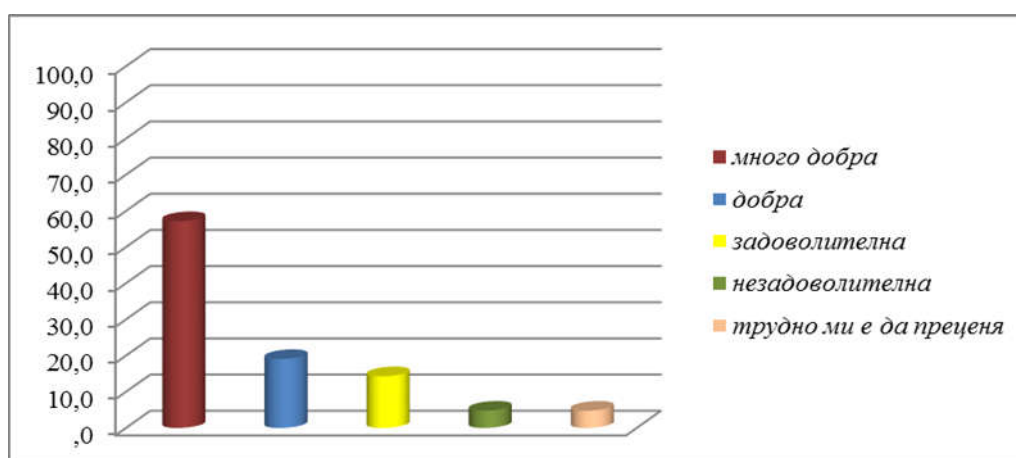
Фиг. 16 Разпределение на изследваните неправителствени организации според осъществените проекти, финансирани от програми на общинската администрация (относителни дялове %)

Приходи от стопанска дейност, свързана с целите на организацията – този източник има важно място в структурата на приходите на анкетираните неправителствени организации. За 14,3% от изследваните организации този източник формира част от финансовите им приходи. Този факт може да се интерпретира положително от гледна точка на пазарната активност на третия сектор в контекста на усилията му да финансира

постигането на своите специфични цели и задачи. Не бе възможно да се установи какъв е делът на приходите от стопанска дейност в бюджета на изследваните организации - те споделят опита си, свързан с изпълнението на стопанска дейност, но не са склонни да предоставят цифри.

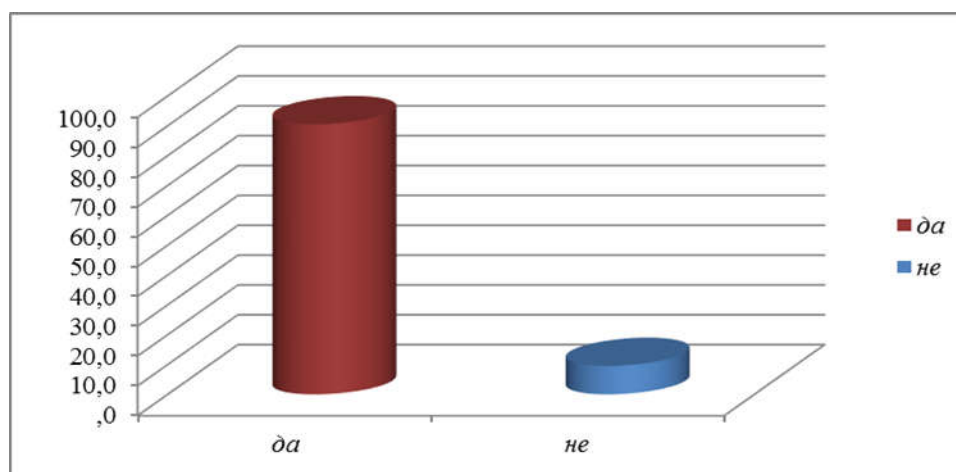
На въпроса каква самооценка дават за дейността на организацията си и участието ѝ в обществения живот – 57,1% от анкетираниите организации я определят като много добра и едва 4,8% дават задоволителна оценка за дейността си (Фигура 17). Тези данни показват едно добро ниво на участие на третия сектор при формиране и осъществяването на местните политики.

Констатираната по-горе положителна самооценка за дейността на анкетираниите организации кореспондира и с мнението за състоянието на организационния капацитет на техните представители. Преобладаваща част от анкетираниите (90,5%) посочват, че имат достатъчни знания и практически умения за управление на дейностите на организацията.



Фиг. 17 Разпределение на изследваните неправителствени организации според самооценката им за извършваната дейност (относителни дялове %)

Липсата на традиции и системи за **обучение и квалификация** на представители на гражданските структурите, както и обмяна на добри практики в тази сфера е причина 90,5% от анкетираниите организации да посочат, необходимост от повишаване на квалификацията на сътрудниците си (Фигура 18).

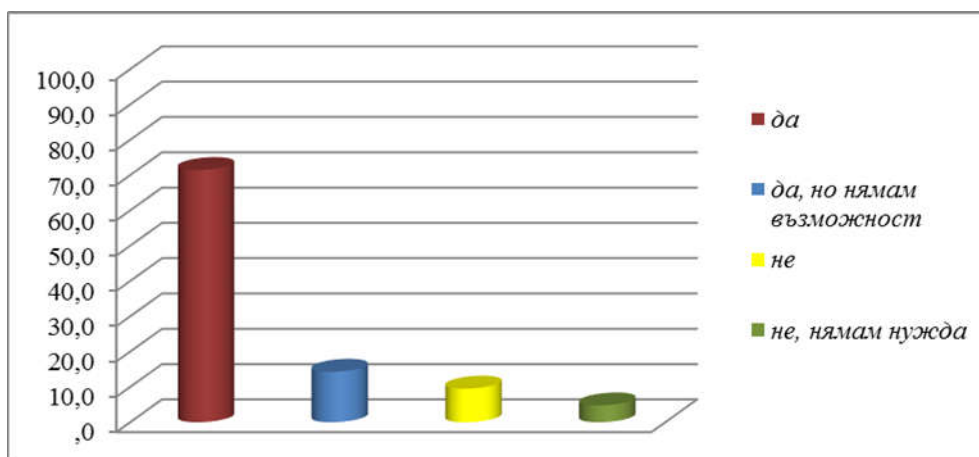


Фиг. 18 Разпределение на изследваните неправителствени организации относно знанията, уменията и компетенциите на сътрудниците им (относителни дялове %)

Неподготвеността е пречка за по-сериозно участие в дейностите по планиране на местното развитие, при обсъждане на важни социални въпроси. Извеждането на добри практики в тази посока ще помогне за намиране на ясни измерители за ефективността на дейността на неправителствените организации, за преодоляване на информационния дефицит, за обществения ефект от дейността на третия сектор. Така ще се опровергае мнението, че секторът е затворен за обществеността и работи основно за задоволяване на собствени интереси.

Показателен е фактът, че 71,4% от участниците в изследването заявяват категоричното си желание за участие в организирани форми на обучение (Фигура 19).

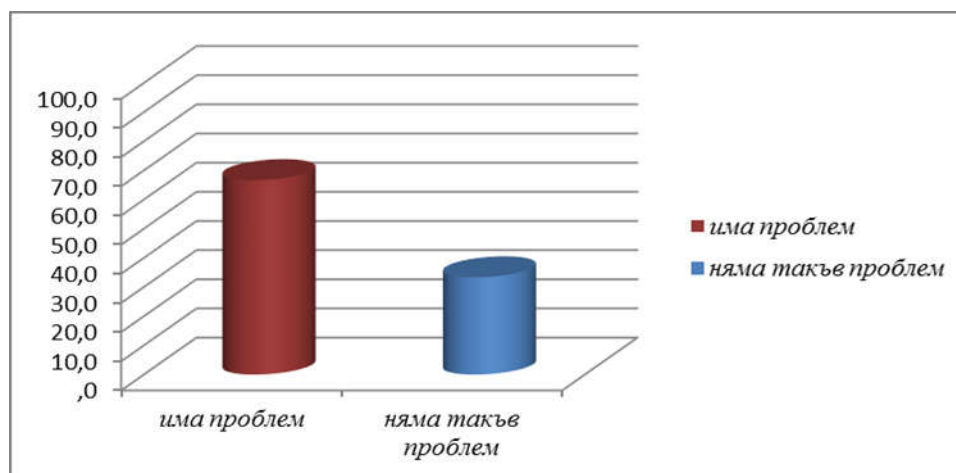
Интересът към различни форми на обучение е индикатор за повишен интерес към професионалното и личностно израстване на представителите на третия сектор, израз на ясно осъзната необходимост от получаване на специализирана подготовка, което е гаранция за стабилност и ясно присъствие в живота на местната общност.



Фиг. 19 Разпределение на изследваните неправителствени организации според заявеното желание за участие в квалификационни курсове (относителни дялове %)

6. Проблеми при осъществяване на дейността на неправителствените организации.

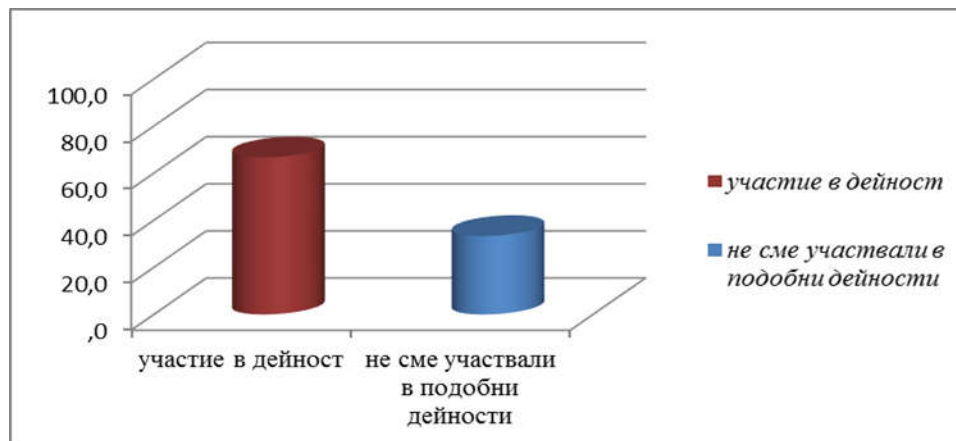
Според получените от изследването резултати 66,7% от неправителствените организации са се сблъскали с проблеми в работата си (Фигура 20).



Фиг. 20 Разпределение на изследваните неправителствени организации според наличие на проблеми при осъществяване на дейността им (относителен дял %)

7. Практики на партньорство в съвместни дейности с местната власт и местната администрация.

Изследваните неправителствени организации на територията на община Пловдив имат ясна представа за собствена мисия. Не толкова ясно очертана е мисията им във взаимодействието с местната власт и местната администрация. 66,7% от анкетираните организации отбелязват, че са реализирали партньорски инициативи с общинската администрация (Фигура 21). Резултатите от направеното изследване показват, **че е налице реално взаимодействие между гражданските структури и администрацията.**

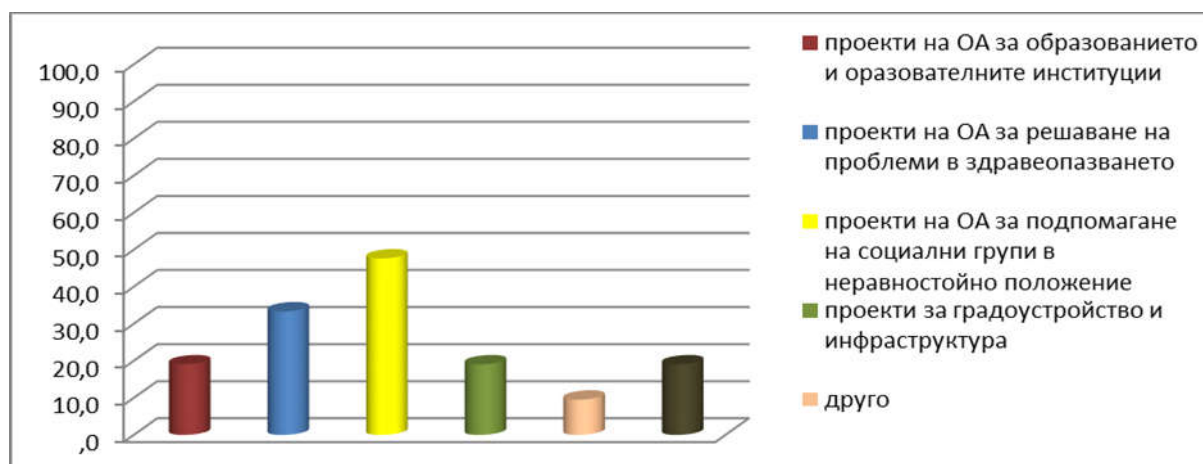


Фиг. 21 Разпределение на изследваните неправителствени организации според участието им в дейности, организирани от общинската администрация (относителен дял%)

Поради факта, че въпросът е отворен, посочените от изследваните неправителствени организации дейности – предмет на взаимодействие със структурите на местната власт и местната администрация са: **съвместни проекти, честване на тържества, местно и регионално планиране, създаване на фондове и др.**

Данните от анкетата, проведена с представители на третия сектор, очертават основните направления, в които се разполагат целите на организациите в усилията им да осъществяват сътрудничество с представителите на местната власт и местната администрация.

Най-висок (47,6%) е дялът на организациите, участвали в обсъждането на проекти и програми за подпомагане на социални групи в неравностойно положение (Фигура 22).



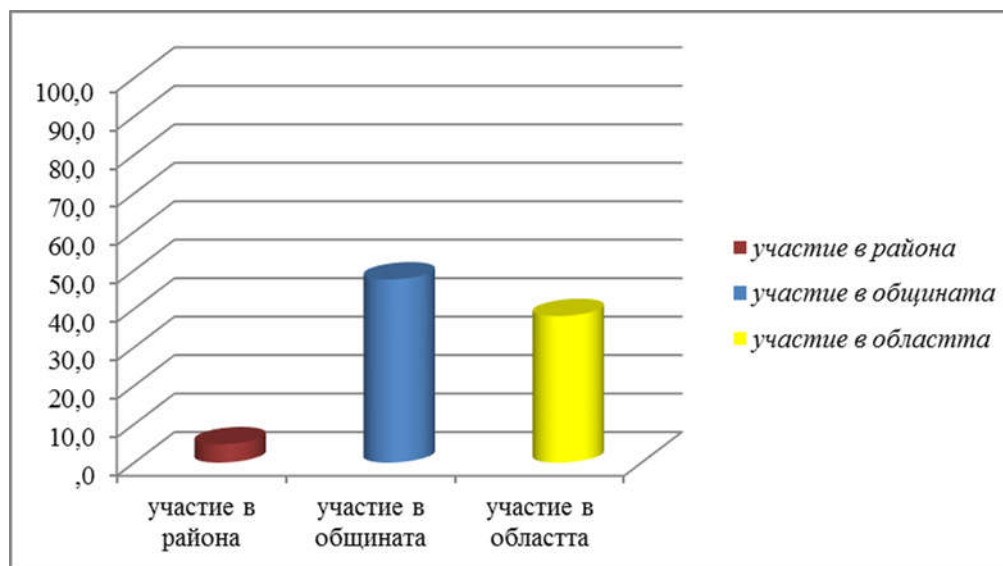
Фиг. 22 Разпределение на изследваните неправителствени организации според участието им в организирането и провеждането на съвместни инициативи с общинската администрация (относителен дял%)

Обобщените данни показват, че неправителствените организации, действащи на територията на община Пловдив, не са включени ефективно в процеса на консултации, предхождащи вземането на конкретни решения. Общата нагласа на третия сектор на настоящия етап е **неудовлетвореност** от състоянието на нещата.

Разбира се участието на третия сектор в процеса на формиране на политики и в следствие - при наблюдението на ефективното изпълнение и прилагане на тези политики не може да се случи без волята и подкрепата на местната власт и местната администрация. Обнадеждаващ е фактът, че в повечето общински/областни планове или стратегии за развитие се регламентира участието на неправителствените организации в консултативни органи, базирани на Закона за регионалното развитие (Фигура 23).

Общинската администрация осъществява сътрудничеството си с гражданския сектор под формата на обществени/консултативни съвети, които са тематични. В община Пловдив са създадени следните обществени съвети с участието на представители на гражданските организации:

1. Консултативен съвет към кмета.
2. Обществен съвет за развитие на Пловдив.
3. Обществен съвет за противодействие на корупцията.
4. Обществен съвет по етнически и интеграционни въпроси.
5. Обществен съвет по наркотичните вещества.
6. Обществен съвет по туризъм.
7. Обществен съвет по социално подпомагане.
8. Обществен съвет за социално включване на хората с увреждания
9. Съвет за партньорство по изпълнение на Общинския план за развитие на град Пловдив за периода 2005 –2013 г.
10. Граждански съвет в подкрепа на евроинтеграцията на Пловдив.



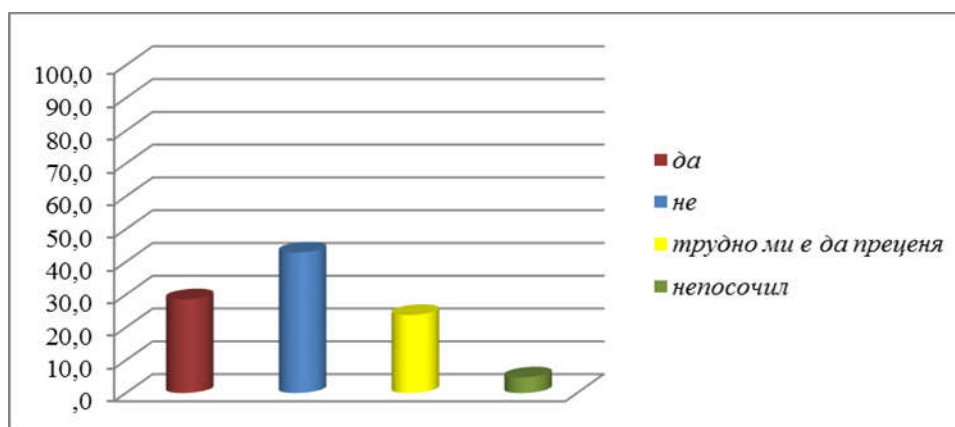
Фиг. 23 Разпределение на изследваните неправителствени организации според участието им в консултативни органи (относителен дял%)

Някои от тези съвети (по въпросите за туризма и по етническите и интеграционните въпроси) са сформирани по силата на Закона за регионалното развитие, но не всички съвети са еднакво ефективни в работата си.

По предложение на кмета на общината с решение на Общинския съвет е сформирана работна група за наблюдение изпълнението на Общинския план за развитие на Пловдив за периода 2005 – 2013 г. Основните ѝ задачи са свързани с (1) периодично

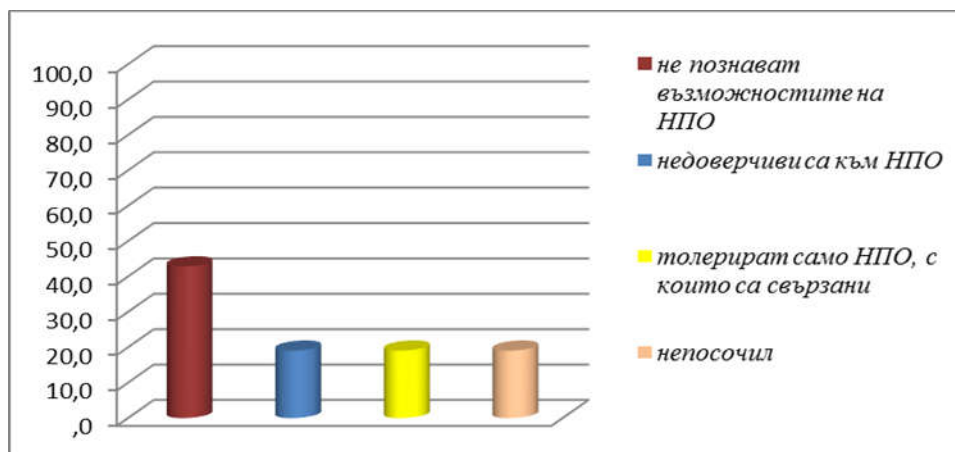
отчитане на изпълнението на Общинския план за развитие; (2) информиране на общинското ръководство и гражданите за ефектите от провежданите политики; (3) обсъждане на нови идеи за програми и проекти към програмата за изпълнение на Общинския план за развитие. Съставът на работната група е от представители на различни институции и неправителствени организации, с проявено отношение към местното и регионално развитие.

Прави впечатление, наличието на недоверие от страна на анкетиранияте представители на неправителствени организации към местната власт и местната администрация. Около 43% от тях дават категоричен отговор, че местната власт и местната администрация в Пловдив не разчита на третия сектор при разработването и осъществяването на конкретни политики от местно значение (Фигура 24).



Фиг. 24 Разпределение на изследваните неправителствени организации според мнението им за отношението на местната власт при участието им в конкретни политики (относителен дял%)

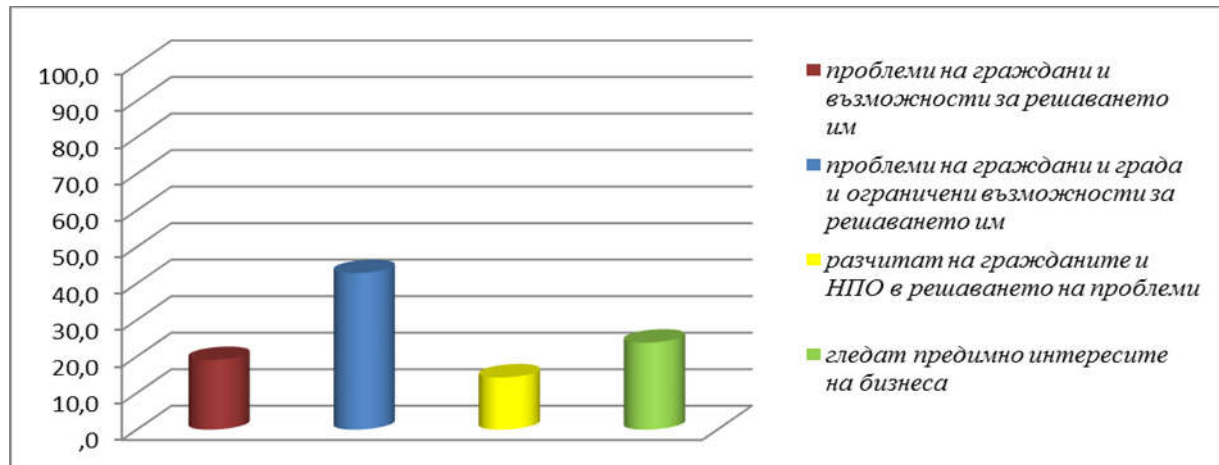
Според получените резултати 42,9% от изследваните неправителствени организации посочват, че местната власт се интересува от проблемите на гражданите, но са ограничени във възможностите за решаването им (Фигура 25).



Фиг. 25 Разпределение на изследваните неправителствени организации според причините за липса на сътрудничество с местната власт (относителен дял%)

Показателен за съществуващото недоверие е факта, че 23,8% от неправителствените организации посочват като отговор, че местната власт защитава предимно своите интереси и тези на бизнеса (Фигура 26). Изказват се съмнения в

политически пристрастия, поставяни над обществения интерес, в преследване на частни или икономически интереси.



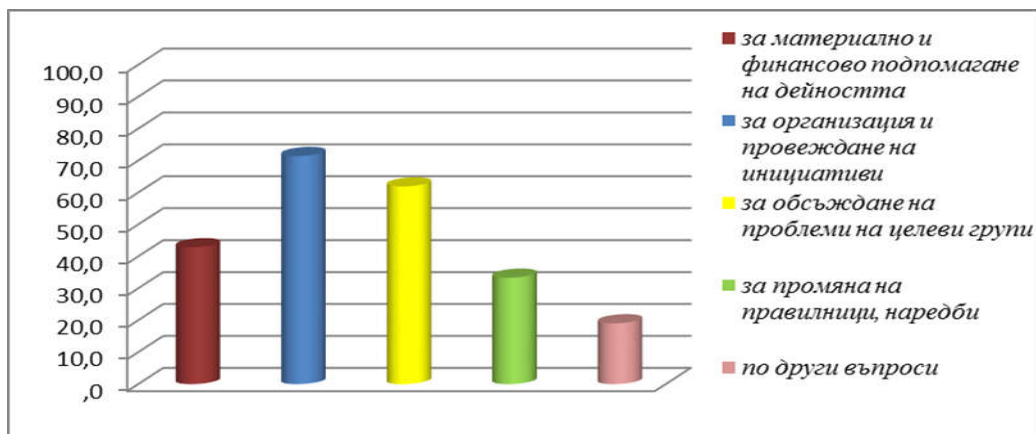
Фиг. 26 Разпределение на изследваните неправителствени организации според впечатленията им за отношението на местната власт към обществените проблеми (относителен дял%)

Може да се **направи извода, че на този етап начинът на действие на местната власт по отношение на взаимодействието с неправителствените организации не отговарят на очакванията на анкетираните организации.** В допълнение към отчетеното недоверие за защита на обществения интерес, третия сектор е на мнение, че липсва достатъчна активност от страна на представителите на местната власт.

В отговорите на изследваните неправителствени организации за начините на взаимодействие при реализацията на политиките на местно ниво присъстват основно социалните услуги – 47,6%.

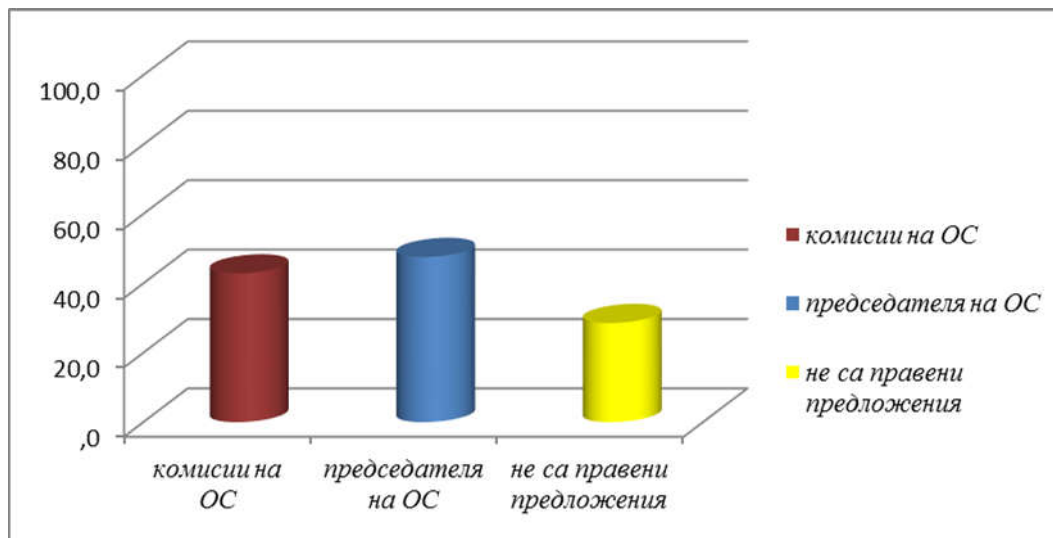
Преобладава мнението, че при осъществяване на партньорството за изпълнение на социалната политика, местната власт предоставя административна и логистична подкрепа, и в по редки случаи финансова. В дългосрочен план тази ситуация е неблагоприятна за гражданското общество. Взаимодействията са предимно епизодични, по конкретен повод, а не ориентирани към трайно решаване на проблемите.

Според получените резултати 71,4% от изследваните неправителствени организации са търсили съдействие от местната власт за организация и провеждане на конкретни инициативи; 61,9% – за разрешаване на проблемите на отделни целеви групи; 42,9% – за материално и финансово подпомагане на дейността си (Фигура 27).



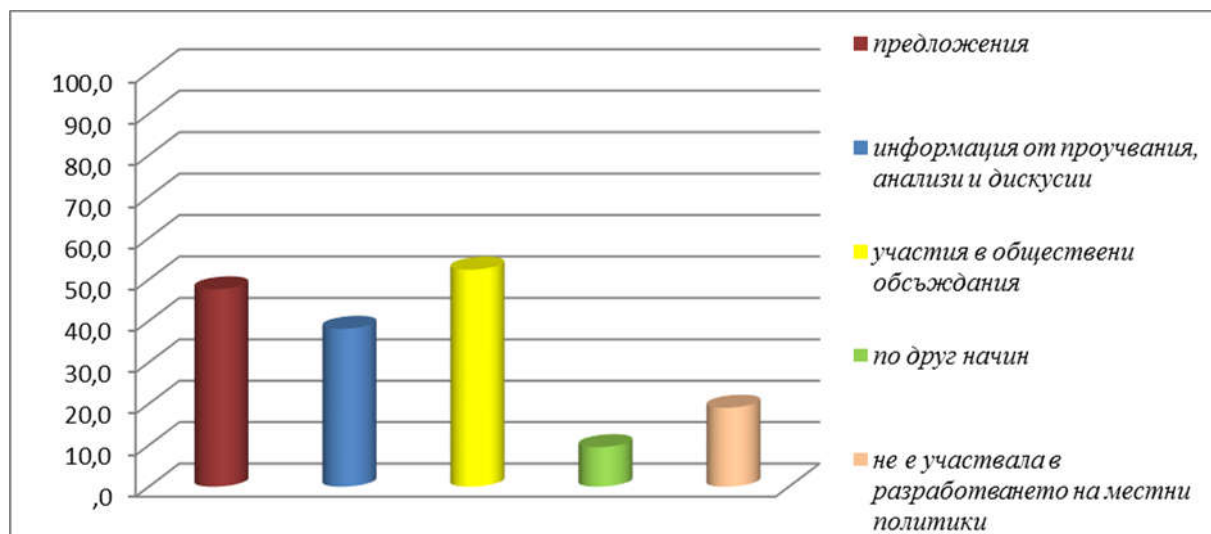
Фиг. 27 Разпределение на изследваните неправителствени организации относно възможностите за съдействие с общинския съвет (относителен дял%)

Като положителен се възприема факта, че 42,9% от анкетираните неправителствени организации са правили предложения за решаване на проблеми на гражданите до комисиите на Общинския съвет, а 47,6% от тях са отправяли такива и до председателя на Общинския съвет (Фигура 28). Получените резултати са показателни за активността на третия сектор, при разрешаването на проблеми на обществото и на отделни целеви групи.



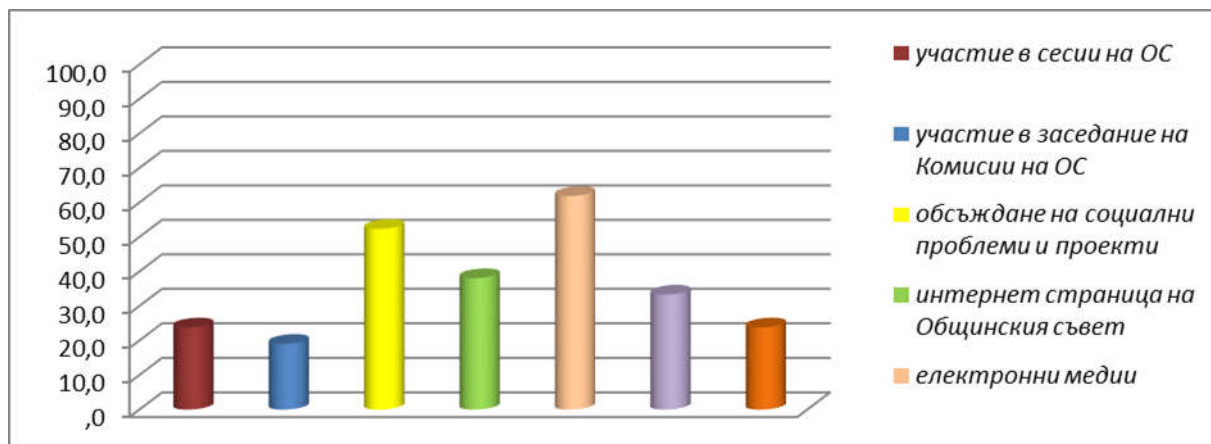
Фиг. 28 Разпределение на изследваните неправителствени организации относно предложенията им към общинския съвет (относителен дял%)

В изследването се регистрира взаимодействие между местната власт и гражданския сектор в **разработването на местни политики**. На етапа на планиране, взаимодействието е организирано чрез участие в **обществени обсъждания** – 52,4%, **а чрез предложения** – 47,6 % (Фигура 29). Прави впечатление, че на преден план стоят **формите на пряко включване** (консултативни групи, работни групи, публични дискусии). На по-заден план остават проучванията на мнението чрез анкетни карти, интервюта, анализи и специализирани дискусии – 38,1%.



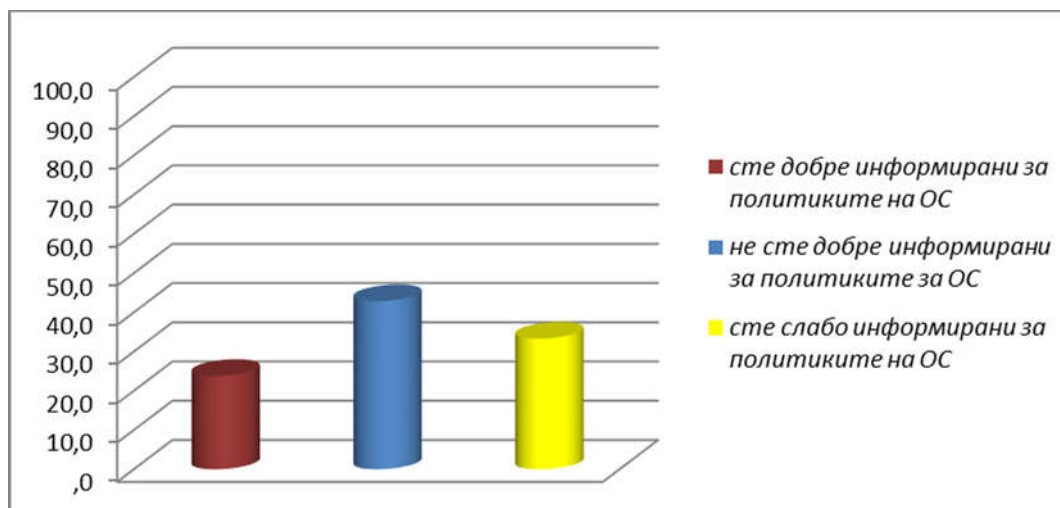
Фиг. 29 Разпределение на изследваните неправителствени организации относно формите на участие в разработването на местни политики(относителен дял%)

По отношение на информираността на неправителствените организации за политиките на местната власт – 61,9% от тях посочват, че получават такава от електронните медии; 52,4% посочват, че получават информация от обсъждане на социални проблеми и проекти; 33,3% от анкетираните неправителствени организации получават необходимата им информация от местния печат. Не толкова активни са организациите по отношение на участията си в сесии на Общинския съвет – 23,8% и в участията си в заседания на комисиите на Общинския съвет – 19% (Фигура 30).



Фиг. 30 Разпределение на изследваните неправителствени организации относно начините на информиране за политиките на местната власт (относителен дял%)

Информацията, предоставяна от местната власт, се оценява еднозначно от неправителствените организации – 33,3% от анкетираните са съгласни, че са слабо информирани за политиките на Общинския съвет; 42,9% посочват, че не са добре информирани за политиките на Общинския съвет; 23,8% отговарят, че са добре информирани за политиките на Общинския съвет (Фигура 31).



Фиг. 31 Разпределение на изследваните неправителствени организации относно степента им на информираност за политиките на местната власт (относителен дял%).

Тези количествени данни са индикатор за съществуваща непрозрачност по отношение на разработваните и провежданите местни политики и дейността на местната власт и по-конкретно на Общинския съвет. Този анализ ни насочва към извода, че е необходимо повишаване на прозрачността, което би довело до повишаване на доверието към публичните власти.

ПРИЛОЖЕНИЕ №1**Списък на анкетираните неправителствени организации****А. Основна група неправителствени организации, вписани в Регистъра на община Пловдив**

1. Сдружение „Майки срещу дрогата“
2. СНЦ Съюз на инвалидите - Дружество Пловдив
3. Национална асоциация на сляпо - глухите в България
4. Сдружение „Съюз на инвалидите в България“ Общинска организация - Пловдив
5. Сдружение „Национална асоциация за социална интеграция България ДАО Център“
6. Младежки клуб „Рома - Столипиново“
7. Областен съвет на Български червен кръст
8. Сдружение „Различни, но равни“
9. Сдружение „Асоциация на пациенти с наследствен ангиоедем“
10. Сдружение с нестопанска цел „Надежда за достоен живот“
11. Съюз на глухите в България Районна организация - Пловдив
12. Национален алианс за работа с доброволци
13. Сдружение „Шарен клас“
14. Национален център за рехабилитация на слепи
15. Коалиция за граждански организации „Столипиново“
16. Сдружение за педагогическа и социална помощ за деца ФИЦЕ -България
17. Дружество „Военноинвалид“ - гр. Пловдив
18. Сдружение с нестопанска цел „Подари надежда“
19. Сдружение с нестопанска цел в обществена полза за младежки инициативи и межкултурна интеграция във формалното и неформалното образование - Гранки
20. Сдружение „Клуб за пълноценен живот“
21. Сдружение „Интеграция за деца и младежи“
22. Национална потребителска кооперация на слепите в България
23. Сдружение „Паралелен свят“
24. Сдружение с нестопанска цел „Отвори очи“
25. Сдружение „Демокрация, солидарност, справедливост“

**Б. Контролна група неправителствени организации
(избрани на случаен принцип)**

26. Сдружение „Младежки инициативи за достойно бъдеще”
27. Сдружение „Утре”
28. Сдружение на творците - Пловдив
29. Сдружение „Младежки инициативи за развитие” - МИР
30. Сдружение „Активни идеи”
31. Сдружение „Икар”
32. Сдружение „Фонда за превенция на престъпността - ИГА”
33. Сдружение „Млада България”
34. Дружество „ДАР”
35. Национална асоциация „Дебати”

БИБЛИОГРАФИЯ:

Правилник за организацията и дейността на Общински съвет Пловдив, www.plovdiv.bg

Nilda Bullain and Radost Toftisova, A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO - Government Cooperation, ECNL, Final Report, 2004, p. 43

Неправителственият сектор в контекста на развитие, Фондация „Работилница за граждански инициативи”, С., 2003 г., стр. 78

Наръчник за общините, изготвен по поръчка на Министерството на регионалното развитие и благоустройство и НСОРБ, Прилагане на Европейския етикет за иновации и добро управление в България, С., 2012 г.

Трифенова, Д., Правна рамка за участие на гражданските организации в управлението. Примерни модели. Изводи и препоръки, ФРМС, С., 2008 г.

Национално сдружение на общините в РБ, Наръчник за новоизбрани кметове и общински съветници мандат 2011/2015, С., 2011 г.

Фондация „Работилница за граждански инициативи”, Българският неправителствен сектор в контекста на развитие, С., 2003 г.

Eede, D. 1997

Фондация „Работилница за граждански инициативи”, Българският неправителствен сектор в контекста на развитие, С., 2003 г.,

Програма на ООН за развитие (ПРООН), 1999 г., <http://www.undp.bg/pape.php?id=1227&lang=>

Закона за социалното подпомагане, обн. ДВ. бр.56 от 19 май 1998г., изм. и доп. ДВ. бр.8 от 29 януари 2016 г.

Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, обн. ДВ. бр.133 от 11 ноември 1998г., изм. и доп. ДВ. бр.89 от 11 ноември 2016 г.

Закона за регионалното развитие, обн. ДВ. бр.50 от 30 май 2008г., изм. и доп. ДВ. бр.15 от 23 февруари 2016 г.

УЧАСТИЕ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА БЪЛГАРСКАТА ЕНЕРГЕТИКА

Любимка Андреева

Резюме

През последните няколко десетилетия е налице драматична промяна в начина, по който виждаме процесите на развитие на неправителствените организации на национално и международно ниво. Активното им участие в процеса на правене и осъществяване на различните публични политики е ново измерение в отношенията неправителствен сектор - държава. От тази гледна точка статията анализира появата, развитието и участието на неправителствения сектор в управлението на българската енергетика. Тя има за цел да запознае читателите с ролята на „третия сектор“ в българската енергетика, за да даде отговор на въпроса доколко НПО в този сектор оказват влияние при формулирането и осъществяването на политиката в съответната област, да развие знанието за ролята на неправителствения сектор и предимствата и предизвикателствата от неговото разширяване.

Ключови думи: енергетика, неправителствен сектор, гражданско участие, публични политики, добро управление

NGOs PARTICIPATION IN THE GOVERNANCE OF THE BULGARIAN ENERGY SECTOR

Lyubimka Andreeva

Abstract

Over the past few decades there has been a dramatic change in the way we see the development processes (a spectacular growth in the numbers and scope) of NGOs at national and international level. Their active participation in the processes of making and implementation of various public policies become a new dimension in the relations NGOs - state. From this perspective, the article analyzes the emergence, development and participation of NGOs in the governance of the Bulgarian energy sector. It aim is to acquaint the readers with the role of the "third sector" in the Bulgarian energy sector in order to answer the question how NGOs in this sector influence in the formulation and implementation of policy in the field, to develop knowledge about the role of NGOs and the benefits and challenges of its enlargement.

Key words: Energy, NGOs, Civic Participation, Public Policies, Good Governance

Въведение

Почти три десетилетия след началото на демократичните промени в България, появата и институционализирането на гражданското участие в процеса на правене и осъществяване на публичните политики постепенно се утвърждава, макар и с не големи темпове. Ролята, целесъобразността и дискусиите относно значението на организациите на гражданския сектор започват да нарастват, като все по-ясно се очертава сферата на дейност на неправителствените организации (НПО), видовете НПО, както и тяхната роля в процеса на случване на политиките. Въпреки това, изследванията посветени на гражданското участие в управлението, и по-конкретно в управлението на българската енергетика са сравнително малко, дори недостатъчно. По - голямата част от тях са посветени на познаването на правната рамка за създаване и организиране на дейността на организациите с нестопанска цел, отколкото на знанието за връзката между гражданския сектор и доброто управление.

Настоящата статия няма за цел да систематизира цялата тематика по отношение на гражданското участие в процеса на правенето на политики. По-скоро нашата цел е да представим развитието и ролята на „третия сектор“ конкретно в българската енергетика, за да дадем отговор на въпроса доколко НПО в този сектор оказват влияние при формулирането и осъществяването на политиката в съответната област, да развием знанието за ролята на неправителствения сектор и предимствата и предизвикателствата от неговото разширяване. Това изисква най-напред да изясним генезиса на появата на НПО, тяхната същност и значение за доброто управление.

Какво са НПО и как се зараждат?

До средата на 80-те години на миналия век споменаването на НПО е твърде ограничено. То се основава предимно на някои спорадични академични изследвания за същността на гражданския сектор, без да се отчита неговата роля в общественото управление. Защо обаче след този период нараства броя и ролята на НПО и какво всъщност представляват те? Съществуват поне три взаимнообвързани причини, които поставят гражданските организации в светлината на съвременните прожекторите, включително на национално ниво. Първата се свързва с появата на т.нар. „безизходица“ (Lewis, 2001), т.е. с рухването на привлекателността на макроикономическото виждане за прекомерни държавни инвестиции в различните сфери на живот – т.е. гражданското общество, основният ползвател на публични услуги, има склонността да търси справедливост по отношение на разпределението на ресурсите в обществото.

Втората група причини е свързана с търсенето на алтернативи на действие на публичния сектор, на правителствената помощ във връзка с борбата с бедността. Търсенето на алтернативи се превръща в приоритет главно поради факта, че междуправителственият трансфер на средства води до лоши резултати от гледна точка на въздействието върху бедността, така както и до констатиране на нарастващи нива на бюрокрацията и корупцията. Всъщност през този период има известно съгласие между авторите, че се увеличава неспособността на националната държава да се справи с разглежданите проблеми, да се изправи срещу дългосрочните последици от собственото си невежество, корупция и липса на отчетност (Fisher, 1998: 2). Това поражда необходимостта от друг вид намеса – появата на гражданските организации.

Разбира се, за появата на „третия сектор“ заслуги има и самото общество - това е и третият аргумент. Наред с традиционните икономически и политически дебати за развитието на обществото, през 90-те години на миналия век в политическия дневен ред се поставя и дебата за значението на околната среда, половото неравенство и социалното развитие. Нарастващото присъствие на „гласа“ на НПО в политиките става очевидно. НПО започват да придобиват все по-голям достъп до политиците, настоявайки че техните идеи, виждания и модели трябва да се взимат на сериозно. Това се постига чрез комбинация от активност и политически диалог.

На международно ниво има и други причини, които могат да обяснят нарастването на НПО в международното управление. Според Charnovitz (1997) тези причини са най-малко четири: растежът на междуправителственото договаряне в областта на вътрешната политика, предизвикана от интеграцията на световната икономика; краят на Студената война, която отстранява популяризацията на глобалната политика около двете суперсили (САЩ и Русия); появата на глобалната медийна система, която осигурява платформа за неправителствените организации да изразят мнението си; и разпространението на демократичните норми, които увеличават обществените очаквания за участие и прозрачност при вземането на решения. Посочените по-горе причини представляват основата, върху която се гради появата и развитието на НПО към наши дни. Тяхното разглеждане обаче е немислимо без да бъде поставено в контекста на т.нар. *модел*

на доброто управление, в чиято основа лежи балансът на силите между държавата, пазара и гражданското общество. Всъщност, „подходът на доброто управление чрез конкретните политики съчетава трите оси на жизнеспособния социум: функциониращият свободен конкурентен пазар (т.е. икономиката), ефективната правителствена управленска дейност (т.е. държавата) и защитените индивидуални свободи и частна инициатива (т.е. гражданското общество).“¹ Като резултат от това виждане моделът на публичното управление от 80-те години на сам започва да се представя от авторите както триъгълник, в ъглите на който са поставени горните три. И докато изследванията посветени на ролята на държавата и пазара – две от основните страни на триъгълника, са сравнително дълбоко изучавани, то последната трета страна – гражданският сектор става обект на внимание едва след това.

Активното гражданско участие в процеса на взимане на решение в публичните политики е ново измерение в отношенията гражданин – държава. То се гради на разбирането, „че гражданите имат право да бъдат постоянен и самостоятелен участник в създаването на политиките, отнасящо се до тях и до развитието на обществото като цяло и че ролята на държавните органи на управление е да предоставят регулация, институционални структури и механизми, в рамките на които пазарът и гражданското общество, отделните граждани, граждански групи и други заинтересовани по дадена политика страни да могат да организират своите дейности и отношения по ефективен начин“². Това разбиране е продукт от философията на модела на доброто управление, който предполага взаимно поправяне на несъвършенствата на трите основни страни. То се появява в такъв момент от развитието на обществата, при който държавата от връх в йерархията на властта се превръща просто в един от актьорите при правенето и осъществяването на политиките. Това на свои ред дава зелена светлина за разрастването на третия сектор, още повече че той се превръща в привлекателен съюзник за широкия политически спектър. За либералите, НПО помагат да се балансират държавните и бизнес интересите, чрез предотвратяване на злоупотреби с власт, за нео-либералите, НПО са част от частният сектор и осигуряват средства за увеличаване на пазарните им роли, а за „левите“ обещаваат „нова политика“, която предлага възможност за социална трансформация, но представя алтернатива на ранните радикални стратегии за „улавяне“ на държавната власт и централизация (Clarke 1998).

Неправителствените организации в България след 1989 г. Същност, роля, генезис и правна рамка на НПО в България

Появата и особеностите на неправителствени организации в България след 1989 г. като цяло отразяват духа на българския преход с неговите правно-политически и икономически специфики. Приетата през 1991 г. Конституция на Република България, провъзгласява свободата на сдружаването като основно право на гражданите. Възможността да се упражни това право е чрез създаване на сдружения, които да служат за задоволяване и защита на гражданските интереси.

Неправителствените организации в България (според Закона за юридическите лица с нестопанска цел³) са два вида – *фондации и сдружения*. „В съответствие със своите цели, тези организации се делят на още две категории – *юридически лица, които работят в частен интерес, и такива, чиито функции и цели са в обществена полза*. Това не са отделни видове юридически лица, а представляват законов статус, предоставен на организацията, като различният статус определя и различен обем права и задължения на

¹ Танев, Т. Анализ на публичните политики. София: Военно издателство, 2008, с. 75.

² Проект Бяла Книга на гражданското участие в България.

³ Законът за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛСНЦ) влиза в сила от 1 януари 2001 г.

съответната организация⁴. Общото между всички тях е, че са независими от държавното управление - нямат право на политически цели и дейност.

Неправителствените организации развиват обществена дейност без стопанска цел. Вероятно това е и причината, вместо широко разпространеното понятие неправителствена организация- буквален, но не точен превод на английския термин *non-governmental organization* (NGO)- последното означава не просто „не правителствен“, а по-широкото „управленски“ (т.е. управлението на държавата на всички равнища – национално, регионално и местно), в България да се използва по-точния от гледна точка на юристите термин - организация с нестопанска цел или юридическо лице с нестопанска цел – сдружение или фондация, измествайки предишния израз нестопанска организация.

Законът за юридическите лица с нестопанска цел разрешава в някои на пръв поглед ограничени случаи неправителствени организации да осъществяват и стопанска дейност. В неговия член чл. 3, ал. 3 е записано, че юридическите лица с нестопанска цел могат да извършват допълнителна стопанска дейност само ако е свързана с предмета на основната дейност, за която са регистрирани, и като използват прихода за постигане на определените в устава или учредителния акт цели. Законът обаче не урежда въпросите свързани с „контрола върху стопанската дейност и дали изразходването на средствата съответства на целите на организацията, което позволява на някои НСО да използват просто юридическата форма на НСО за извършване на класически търговски услуги, конкурирайки на пазара класически търговски субекти“⁵.

В действителност обхватът на дейност на организациите с нестопанска дейност в България се оказва ключов за разбирането на тяхната същност и характеристики. Най-общо можем да разграничим три основни групи неправителствени организации, според тяхната дейност. „Първата група е НСО, които не извършват никаква стопанска дейност и разчитат само на грантове, членски внос и дарения (такива, например, би трябвало да бъдат по закон НСО, в чиито управителни съвети участват съдии). В тази група влизат НСО, които са обособили стопанската си дейност в отделно търговско дружество, изцяло собственост на организацията, при което печалбата от стопанска дейност, след плащането на необходимите данъци, отива в НСО за извършване на нестопанската дейност. Втората група НСО са тези, които извършват преимуществено съпътстваща стопанска дейност около своите проекти, за да осигурят изискваното от донорите съфинансиране или оформят като стопанска дейност корпоративните дарения, които получават. В тази група обемът от стопанска дейност обикновено е под средния за страната (като дял от общия оборот). Третата група НСО извършват преимуществено търговска дейност, някои дори до 100 % от оборота си. Търговската дейност по правило не обвързана с необходимостта от съфинансиране, а с потенциала (вкл. политически връзки), които имат НСО“⁶.

Като цяло неправителствените организации след 1989 г. в България, с изключение на фондациите, излизат от по-тясното поле на благотворителността, следвайки установилите се западни модели. Към наши дни те не изчерпват мисията си единствено с идеята за благотворителност, а се превръщат във водещ работодател, пряко заинтересован от политиките, провеждани в конкретната сфера. НПО вече правят не просто анализи на конкретни пазари, каквато роля имаха през миналия век, но се ангажират с предоставянето на съвети и активно участие - „отделят все повече внимание на пазарните механизми не просто като на нещо, чиито дефекти следва да се поправят от тях, а като на средство за осъществяване на социалната промяна“⁷. Тази промяна на свои ред оформя съществени

⁴ Ценков. Е. и колектив. Гражданското общество в България. Тенденции и рискове. Център за изследване на демокрацията, София, 2010, стр. 7.

⁵ Пак там, с. 12

⁶ Пак там.

⁷ Пак там.

изменения в устройството на съвременните общества, поставяйки редица въпроси, свързани с необходимостта от институционализиране на активното гражданско участие, което да гарантира ефективното прилагане на принципите на демократичното управление и обществения интерес. Гражданското участие всъщност е процес, посредством който гражданските интереси, нужди и ценности се взимат под внимание от властта в процеса на вземане на решения по различните секторни политики. Самият процес на промяната протича с различна степен и интензитет в зависимост от сектора, в който се развива. Ето защо в следващата част ще се опита да представим развитието на НПС в българската енергетика, като систематизиране основните „играчи“ в сектора и дадем отговор на въпроса доколко гражданското участие се оказват определящо за развитието на енергийната политика в България.

НПО в българската енергетиката - форми на участие, основни играчи, влияние

Значението на гражданското участие в процеса на правене и осъществяване на енергийната политика на национално ниво е заложено в редица международни документи, които са продукт на съвременния модел на управление на енергетиката – *т.нар. регулаторната държава*⁸. Някои от тях са задължителни за държавите, а други имат променлив характер. Общото между всички тях е, че касаят правната рамка на взаимодействието институции – граждани (или техните сдружения), посредством което гражданските интереси, нужди и ценности се взимат под внимание от властта в процеса на вземане на решения във връзка правенето и осъществяването на енергийната политика. Самият процес на гражданско участие е сведен до три основни форми - *информирание, консултации* и в някои все още редки случаи – *до съвместно вземане на решения*. Тези форми касаят минималните условия по норматив, които позволяват на гражданите ефективно да взаимодействат с институциите, да предоставят становища по изготвяните от институциите актове, а така също и да бъдат включени в първоначалния процес на формулиране на политиката.

На българска почва гражданското участие в управлението на енергетиката през последните години все повече започва да излиза на преден план при разработването, прилагането и изменението на законодателната база и енергийните стратегии. Сред основните форми на участие е нарастващият брой обществени обсъждания, които дават правото на гражданите и техните представители активно да изразят позицията си относно съответният доклад или законодателен акт. Процесът на участие все повече се утвърждава и чрез институционализирането на гражданското представителство в разнообразие от асоциации, представляващи по един или друг начин техните и собствените си интереси в различните сектори на енергийния отрасъл. Така например енергийни сдружения в България могат да бъдат класифицирани в три големи групи:

- електроенергийни (асоциациите, работещи в областта на либерализирането на енергийния пазар в България),
- екологични (възобновяемите енергийни източници) и
- газовите асоциации, работещи в посока на промени в нормативната уредба, отнасяща се до сектора природни газ.

⁸ За повече информация виж: Андреева, Л. *Услуги от общ икономически интерес. Регулации на електроенергийния пазар и на производството на енергия от възобновяеми източници в България*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2016.

По-голямата част от енергийните асоциации в България са създадени на браншови принцип и имат за цел чрез постоянните контакти с органите на държавната администрация и пряко участие на техните експерти да съдействат в процесите на подготовка, изменение и допълнение на нормативни документи и стратегии с оглед на обществения интерес и пазарната конкуренция.

В областта на електроенергийните пазари например появата на неправителствените организации е сравнително ново явление и това не е случаен факт. „За да се въведе конкуренцията на пазара на енергийни услуги, е необходимо вертикално интегрирани структури да бъдат премахнати. Целта е свободно функциониращият пазар да генерира повече двустранни договори, което в крайна сметка да доведе до по-широк и равноправен достъп до пазара по отношение на всички участници“⁹. Тази концепция предопределя и целите на електроенергийните асоциации в България - изграждането на реална конкурентна среда на българския електроенергиен пазар, осигуряване на по-широк и равноправен достъп до пазара по отношение на всички участници, защита на общите интереси на търговците, производителите и потребителите на електрическата енергия. Посочените цели са в контекста на европейското разбиране за изграждане на един европейски енергиен пазар, в рамките на който всички търговци, производители и потребители са в състояние да прилагат и защитават собствените си интереси.

Сред водещите играчи на национално ниво са:

- Асоциация свободен енергиен пазар (АСЕП) и
- Асоциацията на търговците на електрическа енергия в България (АТЕЕБ).

И двете организации са организации с нестопанска цел, като обединяват водещи компании извършващи търговия с електроенергия в страната. Основната им цел е да осъществяват защита на правата и интересите на търговците на електроенергия в България, като Асоциацията на свободния енергиен пазар е отворена и към „потребителите и производителите на електрическа енергия, тъй като изграждането на стабилен, прозрачен и предвидим пазар на електрическа енергия е възможно само с обединените и координирани усилия на всички участници“¹⁰. По тази причина те извършват и редица проучвания, анализи и консултации в областта на търговията с електрическа енергия, предоставят платформа за диалог и обмен на идеи между членовете и ги представляват пред публични институции и другите национални и международни организации в сектора. Обединяват усилията и интересите на отделните участници на свободния енергиен пазар и сътрудничат с институциите в стремежа им към изграждане и усъвършенстването на правната рамка.

В областта на *зелената енергия* в България са регистрирани следните основни неправителствени играчи:

- Асоциацията на производителите на екологична енергия;
- Конфедерация на асоциациите за екологична енергия;
- Национален съюз на независимите енергопроизводители „Екоенергия“;

⁹ Андреева, Л. Услуги от общ икономически интерес. Регулации на електроенергийния пазар и на производството на енергия от възобновяеми източници в България. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2016, с.214.

¹⁰ <http://asep.bg/who-we-are/>

- Българска фотоволтаична асоциация;
- Българска геотермална асоциация;
- Национална асоциация за биогоривата;
- Съюз на производителите на екологична енергия-БГ;
- Българска соларна асоциация;
- Българска асоциация за биомаса и др.

Според предмета си на дейност тези организации са сдружения с нестопанска цел, като част от тях осъществяват дейността си и в частна полза. Основната им цел е да сътрудничат с регулаторните органи, институции и другите неправителствени организации, свързани с развитието на екологичната енергия в България, да запознаят институциите и гражданите с различни аспекти на ВЕИ енергията, с ползите от производството на екологично чиста енергия, т.е. да допринасят за намаляване на вредните въглеродни емисии в атмосферата. Сред основните им приоритети обаче е да съдействат при създаването на новата политика за развитие на възобновяемите енергийни източници и да провеждат изследвания и проучвания, които да представят на вниманието на заинтересованите страни във връзка с изработването на енергийната политика.

В тази връзка българските екологични сдружения, макар и постепенно, изграждат контакти с неправителствените организации на световно и европейско ниво:

- Европейска асоциация за вятърна енергия;
- Европейски съвет за възобновяема енергия;
- Европейска федерация за възобновяема енергия;
- Европейска асоциация за малки водноелектрически централи;
- Европейска асоциация за биогорива;
- Световна асоциация за вятърна енергия;
- Световен съвет за вятърна енергия и др.

Що се отнася до газовите пазари в България основно влияние при формулирането и провеждането на енергийната политиката оказва браншовата организация „Българска Асоциация Природен газ (БАПГ)“. Тя се състои от следните дружества:

- 1. "Овергаз Инк" АД
- 2. "Булгартрансгаз" ЕАД
- 3. "Ситигаз България" ЕАД
- 4. "ТАСИ" ООД
- 5. "Автометан" ООД

- 6. "Севлиевогаз-2000" АД
- 7. "Ремикс България" ООД
- 8. "Черноморска технологична компания" АД
- 9. "Овергаз Техника" АД
- 10. "Газтехника" ЕООД
- 11. "Комекес" АД

Организацията е създадена в началото на демократичните промени у нас, в такъв момент от развитието на обществото, когато режимът на тока и недостатъчно ефективното използване на енергийните източници, са сред основните проблеми, които бележат ежедневието на българското общество. В тези условия природният газ се очертава като алтернативен енергиен източник с широк спектър на употреба.

Независимо от това обаче, газификацията на страната е възпрепятствана по редица причини: "липса на държавна политика, стимулираща използването на по-ефективни и екологично чисти енергоизточници; отсъствие на актуализирана нормативна база; монопол върху газовия пазар и цената на синьото гориво; неефективна инвестиционна политика; липса на достатъчна и публична информация за предимствата от използването му и др."¹¹ Ето защо по инициатива на водещи български експерти, които осъзнават необходимостта от адекватни мерки, през 90-те години на миналия век поставят началото на Асоциация „Природен газ”. През 2008 г. Асоциацията е преименувана на Българска асоциация Природен газ (БАПГ), както е известна и днес.

Сред водещите цели на сдружението са активните действия в областта на законодателната промяна, сигурността на газовите доставки, устойчивото развитие и безопасността. В тази връзка Асоциацията е изградила и четири нарочни комитета, които и до днес продължават да работят за тяхното осъществяване. Активността на БАПГ е както на национално, така и на международно ниво. Чрез непрекъснати консултации и проучвания на газовите пазари асоциацията предлага на органите на държавната власт своите експертни становища във връзка с подготовката, измененията или допълненията на енергийните стратегии и нормативна уредба. В областта на сигурността на газовите доставки и устойчивото развитие сдружението подпомага активната политика чрез редица семинари, доклади и изявления, чиято основна цел почива върху разбирането за универсалността на услугите и европейското законодателство в тази посока.

Определянето на точния обем и структурата на „третия сектор” в енергийния отрасъл в страната среща редица трудности, по-голямата част от които са породени от липсата на яснота относно броя на реално функциониращите организации по сектори, начина на финансирането им, а така също и относно формите на участие във връзка с определянето, разработването и осъществяването на политиката в съответната област.

Появата, развитието и участието на неправителствените организации в управлението на българската енергетика се отличава и със значително закъснение, най-вече поради спецификите на разглеждания отрасъл. За разлика от другите сектори в българската икономика, енергийният отрасъл попада в обсега на т.нар. услуги от общ икономически интерес, чиято спецификата изисква съобразяване с европейските регулаторни правила. Той е подчинен както на разбирането за задоволяване на обществените нужди, но така също и на промяната в начина на управление - появата на регулаторната държава, в рамките на която определящо значение има осигуряването на минималните човешки потребности в условията на либерализиран пазар. В този сложен

¹¹ <http://www.naturalgas.bg/infobg/19>

контекст основаната предпоставка за ефективно участие на НПО в управлението на българската енергетика е подчинено най-вече на наличието на политическа воля за това. Тя е тази, която отгъква пътя към промяната и осигурява чрез необходимите норми и административни процедури достъпа на тези организации до формулирането, провеждането и оценката на съответните политики. Това на свои ред поражда редица проблеми, свързани с участието на неправителствените организации при разработването и осъществяването на енергийната политика у нас.

Заключение – основни проблеми на участието на НПО в управлението на българската енергетика

Близо три десетилетия след началото на демократичните промени в страната, независимо от обстоятелството, че вече не се наблюдава толкова откритото противопоставяне на НПО от страна на държавните институции и политици, въпросът за правно-политическите отношения между институциите на държавната власт и неправителствения сектор продължава да бъде основният крайъгълен камък на българската енергийна политика.

Участието на неправителствения сектор в консултативните процеси към институциите на държавната власт, както на национално така и на местно ниво, няма завършен характер. Регулацията, доколкото съществува, е разпръсната в различни нормативни актове, което поражда съмнения за липса на ефективно участие в процеса на вземането на решения по въпросите на съответната политика. Нещо повече, липсват единни стандарти за информиране и съвместно вземане на решения. Процедурите по обществено обсъждане например не отчитат ролята и отговорностите на участващите страни. Те продължават да бъдат нещо като „буферна зона“, чиято основна цел е да се отчете спазената процедура, без обаче и мнението на заинтересованите страни. Институционална структура за провеждане на подобни процедури е все още ненадеждна. Самите дейности, свързани с тези процедури остават ресурсно необезпечени, което стеснява обхвата на възможните участници, демотивира служителите от администрациите и води до намалена ефективност.

Проблем съществува и в процедурите за определяне на заинтересованите страни. Редица влиятелни държавни служители и членове на политически партии или техните близки, създадоха неправителствени организации, чиято основна цел е да прокарат единствено частните си интереси, за сметка на обществения интерес. Особено непълноценно е представителството на т.нар. малки организации, чиито интереси продължават да остават в страни. Допълнителен проблем представлява и сравнително скорошното обособяване на „третия сектор“ в рамките на енергийния отрасъл у нас, най-вече поради липсата на политическа воля за реформи, в съответствие с наднационалните регулаторни правила. Самият обем и структура на организациите с нестопанска цел е твърде неясен. Една част от тях са регистрирани в обществена полза, но други оперират и в частен интерес. Това създава объркване за смисъла от съществуването им, а оттам и съмнения за истинността на новото измерение в отношенията неправителствен сектор – държава.

Ето защо, акцентът на участието на неправителствените организации в управлението на българската енергетика, следва да се постави върху принципите на доброто управление, в рамките на които законовото, институционално изграждане и прозрачността, да гарантират ефективното участие на гражданите, техните организации и другите заинтересовани страни в управлението.

БИБЛИОГРАФИЯ

Андреева, Л. Услуги от общ икономически интерес. Регулации на електроенергийния пазар и на производството на енергия от възобновяеми източници в България. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2016.

Проект Бяла книга на гражданското участие в България - [http://www.public-consultbg.org/bg/wp-content/uploads/BYALA%20KNIGA%20za%20grazhdansko%20uchastie\(1\).pdf](http://www.public-consultbg.org/bg/wp-content/uploads/BYALA%20KNIGA%20za%20grazhdansko%20uchastie(1).pdf)

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

Ценков, Е. и колектив. Гражданското общество в България. Тенденции и рискове. Център за изследване на демокрацията, София, 2010.

Clarke, G. (1998) 'Nongovernmental organisations and politics in the developing world', *Political Studies*, XLVI: 36–52.

Charnovitz, S. (1997) 'Two centuries of participation: NGOs and international governance', *Michigan Journal of International Law*, 18, 2: 183–286.

Fisher, J. (1998) *The Road from Rio: Sustainable Development and Nongovernmental Movement in the Third World*, New York: Praeger.

Lewis, D. (2001) *The Management of Non-Governmental Development Organizations*, New York

Интернет сайтове:

Асоциация свободен енергиен пазар (АСЕП)- <http://asep.bg/who-we-are/>

Асоциацията на търговците на електрическа енергия в България (АТЕЕБ) - <http://ateb.bg/>

Асоциацията на производителите на екологична енергия – <http://apee.bg/bg/>

Българска асоциация за биомаса - <http://www.bab-bg.com/>

Българска Асоциация природен газ (БАПГ)- <http://www.naturalgas.bg/infobg/19>

Българска соларна асоциация - <http://www.bsa.bg/>

Българска фотоволтаична асоциация – <http://www.bpva.org/>

Конфедерация на асоциациите за екологична енергия - <http://www.ecoenergy-bg.org/news/14.html>

Национална асоциация за биогоривата в България - <http://www.biofuels-bg.org/>

Национален съюз на независимите енергопроизводители „Екоенергия“ - <http://www.ecoenergy-bg.org/>

Съюз на производителите на екологична енергия-БГ - <http://www.eco-energy-bg.eu/SPEE/Spее.php>

ПРИТЕЖАВАТ ЛИ МЛАДИТЕ ХОРА В БЪЛГАРИЯ НЕОБХОДИМИТЕ КОМПЕТЕНЦИИ ЗА УЧАСТИЕ ПРИ ИЗРАБОТВАНЕТО НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ НА ЛОКАЛНО И НАЦИОНАЛНО НИВО?

Лилия Еленкова

Резюме

В настоящата статия се изследва проблематиката, свързана с минималното ниво на компетенции, необходими за устойчиво участие на младежките представители при изработването на публични политики на локално и национално. Основните теми, които се засягат в статията, пряко се отнасят към разбирането на младите за ролята на институциите в осигуряването на публичните политики, доверието, което двете страни споделят в процеса. Също така се представя и ангажираността на младите в младежки организации или младежки политически партии като форма на пряко участие в правенето на политики, както и техните компетенции, необходими за гражданско овластяване и политическо участие. Отделя се внимание и на прякото участие на младите при изработването на публични политики през различни форми на участие. Целта на статията е разглеждане на необходимите знания и умения, възможностите за тяхното набавяне, ролята на различните образователни институции и доставчици и връзката между тях. Във връзка с това е направен преглед на актуални документи, както и изследвания, засягащи темата.

Ключови думи: компетенции, публични политики, младежки организации, доверие, институции

DO THE YOUNG PEOPLE IN BULGARIA POSSESS COMPETENCES NEEDED TO PARTICIPATE IN THE ELABORATION OF PUBLIC POLICIES AT LOCAL AND NATIONAL LEVEL?

Liliya Elenkova

Abstract

This article explores issues related to the minimum level of competencies required for sustainable participation of youth representatives in the development of public policies at local and national level. The main topics that are exposed in the article are: understanding of the role of institutions in the provision of public policies, the trust that both sides share in the process, the engagement of young people in youth organizations or youth political parties as a form of direct participation in policy-making. In focus are also the competencies needed for civic empowerment and political participation. The Article pays attention to the direct participation of youth in the development of public policies through different forms of participation. The main goal of the article is description of the necessary knowledge and skills, opportunities for their procurement, the role of different educational institutions and providers and the links between them. In this regard, a review of recent documents and studies concerning the topic is made.

Key words: competences, public policies, youth organizations, trust, institutions

Въведение

Статията разглежда минималното ниво от необходими компетенции в младите хора за участие при правенето на публични политики, като ще потърси и отговор за доверието на младите хора в институциите, тяхната ангажираност в политически процеси, както и разбирането на младото гражданско общество кой прави публичната политика и собствената му роля в процеса. Публичните политики са дейности, задължително въвеждани чрез легитимните институции в определена общност и предизвикват промени в общността, към която се отнасят. Съдържателно те са това, което легитимните институции

правят, осъществявайки предоставените им функции по управление на общността и постигане на общностните цели. В този смисъл младежките представители, които искат да участват в процеса на правене на публични политики, трябва да познават структурата на публичната администрация, процесите на вземане на решения на различните нива и задачата на публичната политика за осигуряване на политическата стабилност, общностната сплотеност или икономическата ефективност.

Също така трябва да могат да структурират фактологично съдържание, което да представят и аргументирано защитават при въвеждането на желаната промяна. Към момента участие на млади хора през собствено представителство е обвързано с опит за синхронизиране на разбирането на различните поколения за политическата ангажираност, разбирането и приемането на определен обществен стратегически път, развитие на приемственост в политиките, осигуряване на дългосрочност в изпълнението, ефективно инвестиране и разпределение на ресурсите и развитие на отношение към инвестициите. а на прякоВключването на младежки представители и отделни млади хора в процеса на правене на публични политики от една страна е положителна стъпка, но от друга страна стои въпросът за качеството на това участие, стъпило на компетентност и добре аргументирани предложения. Качественото участие изисква систематичност на развитие на знанията, уменията и компетенциите, натрупване на опит чрез практически действия. Освен посочените знания и умения ефективното участие на младия човек зависи и от неговата самооценка, емоционална интелигентност, както и комуникативните му компетенции. От изключителна важност за мотивацията за участие и продължаващо участие е осъзнаването, че може да се постигне промяна или резултат чрез собствени усилия, както и че тези резултати са част от процес, който има различни фази и в повечето случаи е дългосрочен и е преживяване на реален опит. Формалната образователна система предполага натрупване на знания и умения за възникване на различните институции, модели на управление, политически възгледи и ценности /пример: учебен план 8 клас, история/ през различни предмети, включени в учебната програма в отделните класове.

Чрез участие в младежки дейности, част от неформалното учене, може да се постигне допълнителен измерим растеж на компетенции и практикуване. В тази статия ще разгледам първо предпоставките за участие и компетенциите, които младите считат, че им помагат за такова участие. На второ място ще разгледам има ли система, която да осигурява възможност за последователно развитие на тези компетенции и да направи младият човек уверен в самостоятелно практикуване. След това ще разгледам тяхната ангажираност и доверието, което имат в институциите. Целта на статията е да направи преглед на състоянието на компетенциите, къде и как се развиват, разбирането на смисъла от участие, мотивацията и да направи връзка с нивото на участие.

Предпоставки за участието на младите в политически процеси. Компетенции.

В съвременната ситуация в България може да се твърди, че пред младия човек има предоставени възможности за пряко участие в изработването на публични политики. Тези възможности са формално регулирани чрез Закона за младежта и Закона за висшето образование. След създаването на Национален младежки форум, младежка организация, която обединява към 2016 г. 40 младежки организации, са приети младежки представители в Комитетите по наблюдение към различни Оперативни програми. В периода 2003 до 2012 година /приемане на Закон за младежта/ младите хора трябва предимно и систематично да защитават правото да бъде взимано предвид и тяхното мнение и правото им на участие в процеса на вземане на решения пред институциите, както и че трябва да бъдат включени и чрез законови регламенти в правенето на политики. Фокусът е много повече по отношение на правото на участие, отколкото в съдържанието на самите политики.

Пред младите днес стои изпълването на това участие със съдържание. Въпреки постигнатите от предишни поколения резултати днешните млади са все така недоверчиви и не особено активни за участие в създаването на собствената им обществена среда. Могат да се потърсят обяснения в изследването „Младите хора в Европейска България – социологически портрет“, където се посочва, че младежкият политически скептицизъм има в твърде висока степен предварителен характер, заобикалящата среда, която изпраща негативни послания по отношение на политиката - „мръсна работа“, „всички са маскири“ и други. Това говорене според автора Петър - Емил Митев развива трайни нагласи на политическа апатия, 83 % от младите хора, които никога не са гласували, смятат, че електоралното участие остава без съществени последици. Изненадващ е фактът обаче, че убеждението не произтича от собствена електорална практика, а е резултат от наблюдение върху опита на другите и от външно въздействие. Измежду най-младите, които още не са гласували (14-17 годишни), голяма част (45%) няма мнение по въпроса, дали вотът оказва влияние върху случващото се в парламента или правителството. Онези, които имат становище, най-много смятат, че не оказва никакво влияние (28%).

Тези данни дават възможност да се предположи, че младият човек от една страна е под влияние на общественото негативно говорене за политиката, а от друга страна образователната ни система не успява да балансира чрез доставяне на необходимите систематични знания и умения за гражданско участие, което да спомогне и да овласти младия човек за самостоятелен избор. В работата с млади хора, представители на различни организации от страната, се констатира, че младежката работа и младежкото включване по места е различно в различните райони и населени места и е по – скоро подчинено на локална активност или индивидуална инициативност, отколкото на ясна и структурирана национална политика. Според позицията на НМФ *Насърчаване на включването на младежките организации и младите хора в процесите на формулиране на политики и вземане на решения съвместно с институциите на местно, регионално и национално ниво* най – значителни разлики се наблюдават по отношение на стандартите за качество на младежка работа на местно ниво и възможностите за участие на младежи и младежки организации при взимането на решения и формулирането на политики съвместно с местната власт. В градове, където има установена дългосрочна добра практика като гр. Варна, гр. Бургас, гр. Перник и гр. Златица младежки представители участват активно в процесите на взимане на решения на местно ниво, в други населени места като град Кърджали, град Харманли, град Батак, град Видин прозрачността на взимане на решения и възможностите за младежко включване са силно ограничени от редица фактори.

Развитието на пространства за участие обаче е по – скоро обвързано с разбирането на конкретни служители на местни институции за ролята на младите в процеса, не толкова свързано с установени традиции на участие на заинтересовани страни в съответния политически процес. Доказателство в полза на това твърдение е фактът, че при промяна на ръководството на съответната община не се наблюдава приемственост на създадените механизми на участие. В някои от случаите процесът започва от самото начало, в други се прекратява като несъществен /гр. Перник/. Включването в процесите на взимане на решения често е възпрепятствано и от ниската информираност на самите младежи по отношение на възможностите за участие в процеса. Много нисък процент млади хора по места участват и в дейностите на младежки неправителствени организации, неформални групи, органи на младежко самоуправление и други.

Таблица 1 Информация за участието на млади хора в различни видове организации ¹**Таблица 2** Информация за отказа от участие на млади хора в различни видове организации ²

Участието в различните клубове по интереси е плодотворно място за изследване, в един клуб могат да се наблюдават различни нива на ангажираност – от конкретната дейност до участие в управлението на клуба и връзката му с външни организации. В организации като ученически съвети, студентски съвети, младежки организации, спортни клубове, клубове по интереси младият човек на практика може да реализира натрупани знания или да развие такива за управление, постигане на резултати, управление на рискове, осъществяване на контрол, но и изработване на становища, политически документи и представянето им пред отговорните институции. Ключово е и отношението на младите хора към факторите и нагласите за промяна на социалната среда.

Над 50 % от анкетираните виждат личната мотивация за участие като основен фактор за социална промяна, а само 22 % от младежите разпознават значението в процеса на решенията на местната и централна власт. Положителна тенденция е, че около половината от респондентите са на мнение, че младите хора могат да повлияят на политически решения, които ги касаят пряко. Над 30 % обаче твърдят, че участието на

¹ Изследване на НМФ, „Обществените нагласи на младите хора в десет общини в република България“, АФИС, 2015; достъпна презентация на <http://youthacademy.bg/?p=373>

² Изследване на НМФ, „Обществените нагласи на младите хора в десет общини в република България“, АФИС, 2015; достъпна презентация на <http://youthacademy.bg/?p=373>

младежите не би променило нищо, като този отговор дават предимно млади хора от маргинализирани групи и с по-ниска степен на придобито образование. Също така от значение е и отношението на семейството и училищната среда към тези допълнителни форми. Много по – лесно участват и по – постоянно, когато срещат активна подкрепа от другите две страни. Също така и когато се търси синхронизиране на образователните резултати, които се трупат в различните среди. Разпознаването на образователните резултати, които се трупат извън училищна среда, признава времето и усилията, които младият човек е инвестирал и това води до допълнителна мотивация.

През 2016 г. година Министерството на образованието и науката представи проект за развитие на Национална система за валидиране на професионални компетенции, натрупани в неформална среда. Системата обаче не обхваща горепосочените компетенции. В приетия през 2015 г. Закон за предучилищното и училищно образование, глава Осма, се отварят нови възможности за валидиране на компетенции, както и отбелязването на тези компетенции в дипломата, ако са извън учебния план. Законът е в сила от началото на учебната 2016 година и все още няма ясни данни за добри практики и развити системи на валидиране на компетенции, натрупани в неформална среда. Всички тези и други факти дават основание да се твърди, че през последните 26 години демократичен преход няма ясна национална стратегия и устойчив политически поглед за развитие на знанията, уменията и компетенциите в подрастващите за участие в процеса на вземане на решение. Картината на това участие е фрагментирана и развитието на компетенции е хаотично, като обхваща много малък процент от активни млади хора.

В представите витаят комерсиални възгледи за реализация много повече, отколкото конкретни качества, знания или умения, които един млад човек трябва да притежава, за да намери своето място в едно общество. В позицията на НМФ относно „Свободното време на младите хора, младежката активност и компетенциите за младежко включване“, приета на 17.12.2016 г. се открива допълнително информация за компетенциите, които според допитаните овластяват младите хора за включване в процесите на вземане на решения. Оформени са следните разделения:

- Меки умения – артистичност, креативност, работа в екип, емоционална интелигентност, презентационни умения, находчивост, умение за аргументация и защита на мнение, умение за управление на времето, инициативност, умения за учене, умение за пасивно и активно слушане.
- Технически компетенции – работа с компютър, умение за анализ и синтез на информация, умение за критично мислене, умение за работа с цифри и данни, изработване и форматиране на официални документи, обработване на данни.
- Културните компетенции – умение за ефективно взаимодействие с хора от различни култури, владеене на различни чужди езици
- Социалната компетентност - умения за рефлексивност, гъвкавост и осъзнатост в социална среда, както и умения за ефективна комуникация, диалогичност и умения за работа в екип.
- Умения за защита и отстояване на позиция и водене на преговори.

Развитието на посочените знания и умения може да се проследи в отделни предмети в формалната образователна система, както и чрез участие в дейности на неформалното учене, но е оставено на самостоятелната оценка на подрастващите за измерване на нива на развитие. Трябва отново да насоча вниманието, че няма приети стандарти или определена система, която да служи за отправна точка, ориентир на съответното оценяване. Възможно оценяване може да се постигне в съответните общностни групи, но това значително удължава процеса по постигане на качество и картината отново остава разпокъсана. В работата на различни младежки организации могат да се проследят различни развити

програми за гражданско участие /Международната награда на Херцога на Единбург, Организация на българските скаути, БМЧК и др/, както и развити структури /Звено от треньори, НМФ/. Нека реално да погледнем каква е картината на ангажираност към организации?

Ангажираност на младите в младежки организации или младежки политически партии

В проучването на НМФ „Обществените нагласи на младите хора в десет общини в република България“ могат да се проследят интересни данни за разбирането на младия човек какво е интерес, как една организация може да представлява интересите на група, как през група от общи интереси може да се постигне по – добър краен резултат. В тази посока само 20 % отговарят положително, че знаят за организация, която среща техните интереси. Но само 13% виждат смисъл от създаването на такава организация, ако тя не съществува. Тези данни дават възможност да се предположи, че участието през организации в процесите на вземане на решение не е сред най – популярните подходи сред младите.

Развитието на постоянно отношение към обществените процеси в гражданите стъпва на дългосрочна и последователна ангажираност. Участието на младите хора в различни дейности като участници и като организатори, включването им в дейностите на различни младежки и други неправителствени организации развива организационна култура и управленчески умения. Предоставянето на среда, в която младият човек да е водеща фигура в процес на вземане на решения и постигане на краен резултат, изгражда самоувереност и отговорност към общността, укрепва личностния опит и се развива желанието за инициатива. Какво обаче е съотношението между създадените възможности в момента за участие и младите хора, които са достатъчно компетентни, за да могат да осмислят със съдържание и да бъдат добър партньор в процеса. Харта за участието на младите хора в живота на общините през 1992 година, както и Ревизираната харта през 2002 г. потвърждават, че младите хора са граждани в общините и регионите, в които живеят, както всяка друга възрастова група и следователно трябва да имат достъп до всички форми на участие в обществото.

Важно е и утвърждаването и популяризирането на ролята на младите хора в развитието на едно демократично общество, в частност местния и регионален обществен живот. Законът за младежта, приет през 2012 г., регламентира участието на младежите на различни нива. На локално ниво се насърчават общините да създадат общински консултативни съвети по въпросите за младежта, както и да провеждат политиките си в тясно сътрудничество с младежките организации. В различни общини има създадени Консултативни младежки съвети, като пионер в тази област е Община Варна и по нейния пример са създадени такива КМСта и в Община Стара Загора, Община Перник, Община Златица и предстои създаването в Столична община. На национално ниво при провеждане на държавната политика за младежта министърът на младежта и спорта се подпомага от Националния консултативен съвет за младежта, който включва представители на различни младежки организации. Младите хора през националната чадърна организация, Национален младежки форум, член на Европейския младежки форум, могат пряко да участват и влияят и в политиките за младежта на европейско ниво. В това отношение Министерството на младежта и спорта призна водещата роля на НМФ в Националната работна група по Структурния диалог в България.

Въпреки наличната призната документация, признати форми на участие и постигнато относително добро съгласие от страна на различни институции, то се наблюдават много ниски нива на познаване на гражданските права и гражданската

ангажираност, както и фрагментираност на картината на национално ниво на ангажираност. Процентите могат да се проследят на следните графики.

Таблица 3 и Таблица 4 Информация за познаване на гражданските права и гражданската активност на младите хора³

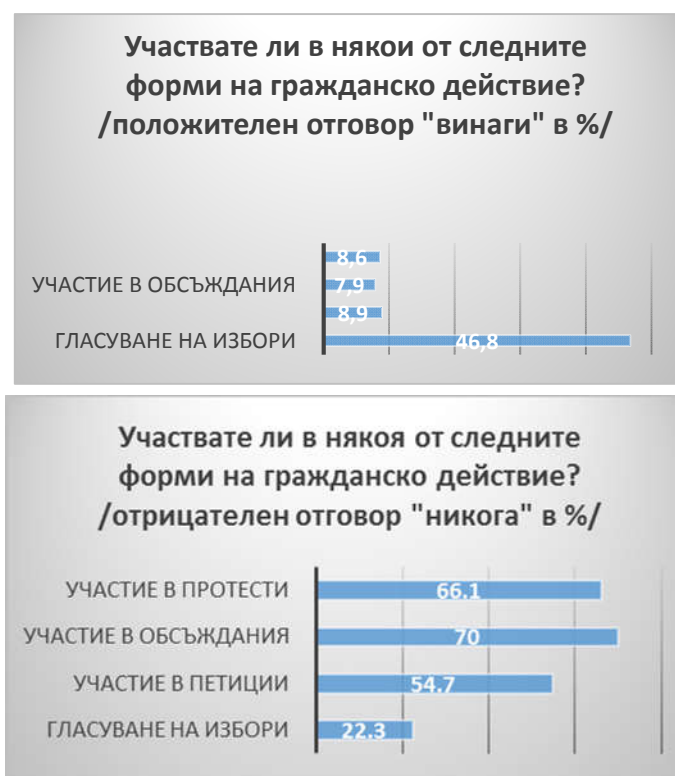


Интересно е разбирането на запитаните млади по отношение на понятието „гражданската активност“, като 90,5 % посочват *гласуване на избори*, 81,1 % – *доброволческа дейност*, 76,2 % - *участие в протести*, 75 % - *участие в обществено обсъждане*, *участие в подписки и петиции*, на последни места поставят *членство в младежки организации и политически партии*. Въпросът дава възможност за повече от един отговор, като младежите приоритизират.

Следващият въпрос, поставен в изследването, е задълбочено изследване на личната ангажираност на младия човек, твърдо положителните и твърдо отрицателните отговори могат да се видят на следните графики:

³ Изследване на НМФ, „Обществените нагласи на младите хора в десет общини в република България“, АФИС, 2015; достъпна презентация на <http://youthacademy.bg/?p=373>

Таблица 5 и Таблица 6 Информация за участието на младите хора в различни форми на гражданско действие.⁴



Доброволческата дейност е една от най – разпознаваните сред младите хора като форма на гражданско участие, но само 18,6 процента твърдо заявяват, че са ангажирани. Като на първите места поставят „помощ на нуждаещи се“, „екологични инициативи“, „спортни инициативи“, „младежки инициативи“, а на последни места „дейност на политически партии“ и „младежки граждански инициативи“. Запитани младите хора в какво биха ангажирали техни връстници, най – голям процент събира отговорът „допълнително образование“. От представените данни се вижда, че младият човек в много малка степен е наясно с възможностите си за гражданската активност, както и не е висок процентът на нейното практикуване. Също така в представите му няма особено ясна картина на гражданските му права и задачата му като гражданин в едно общество.

Активността е насочена към познати дейности, в които се включва по – голямата част от обществото и които са популярни и по – скоро сигурни. Бих направила заключение, че младият човек в България по – скоро се чувства много по – уютно в общата картина вместо да търси различно поле за изява и да експериментира. Желанието за ангажираност с още образование, а не с практически експедиции или други практически занимания, които да развият умения например, подсказват също търсене на познат отговор, пък макар и не толкова практичен. Възникват и въпроси на какво се дължи това, на средата, в която израства младия човек? Има ли разлика между младежите от страната и Столицата?

През 2016 г. Асоциация за подпомагане на академичната общност направи анкетно проучване сред учаци в столични училища „От какво се интересуват младите хора и как прекарват свободното си време“. По отношение на младежката активност респондентите на проведеното анкетно проучване от АПАО в по – голямата си част /88 %/ посочват, че са

⁴ Изследване на НМФ, „Обществените нагласи на младите хора в десет общини в република България“, АФИС, 2015; достъпна презентация на <http://youthacademy.bg/?p=373>

вземали участие в инициативи, организирани от техни съученици, а 53 % посочват, че самите те са организирани. При хипотетично представяне на Младежка зона запитаните на такова място биха били част от следните дейности - „гледали филми”, „посещавали дискусии и разговори с други младежи”, „ биха се включвали в младежки инициативи и кампании”, „биха идвали просто ей така”, 66% посочват, че биха посещавали тази младежка зона. На въпрос, който е свързан с включването на младия човек в управлението на младежка зона, само 19 % заявяват, че със сигурност биха се включили, 57 % процента са уклончиви, което дава възможност да се потърсят допълнително причините за това.

От представените данни могат да се потърсят застъпващите се данни и да се направят ясни фактологични изводи, устойчиви във времето, но и да се наблюдава промяна в картината в някои населени места като София – град например. Към тази промяна може да се потърси и връзка със създаването на Софийския ученически съвет, като се направи съпоставка между активността на учащите преди създаването на организацията и след това, както и развитието на компетенциите на младите хора за участие. Също така трябва да се вземе предвид и подкрепящата роля на Столичен инспекторат по образование, както и на ръководството на съответните училища. Връзка може да се потърси и с факта, че в Столицата се намират повечето основни офиси на студентски и младежки организации и достъпът до тях е много улеснен.

Част от младежките организации са насочили и своите дейности в училища в София, някои и в страната /ДООН, AIESEC, Асоциация Дебати, ОБС, АПАО, Бъдеще Сега, Международната награда на Херцога на Единбург, БМЧК и др./. Някои младежки организации като посочените имат развити обучителни програми, както и системи за валидиране на знанията, уменията и компетенциите. Техните членове преминават през такива обучения и имат възможност след това реално да превърнат знанието в практика. В това число влизат освен умения, които са в прекия фокус на дейността на организацията, но и допълнителни умения, свързани с връзката на организацията със заобикалящата я среда – други организации и институции на локално, национално, понякога и на международно ниво. По съвместната работа на тези организации с институциите, доставящи формално образование, в сравнение с преди десет години може да се каже, че е постигнат значителен напредък и е изградено общо доверие между различните страни – младежи, институции и организации.

Доверието на младите в институциите на национално ниво

Погледнато в общ план обаче доверието в институциите и казаното до тук не очертават една благоприятна картина на лесно взаимодействие между различните заинтересовани страни. Посоченото постигнато доверие е свързано с конкретни взаимоотношения, които са единични случаи и са плод на индивидуални инициативи. Непрекъснатото мигриране на младежката политика между Министерството на образованието и Министерството на спорта не създава устойчиви механизми на взаимодействие между институциите за формално образование и доставчици на неформално учене, младежките организации. Самите институции нямат развити общи политики в сферата на младежта.

Това допълнително накъсва връзката и създава хаотичност в публичното пространство, което не спомага изграждането на доверие в различните страни, както и изграждането на устойчива представа за ролята на младежката политика, отговорните институции, ролята на младежките организации, смисъла за създаване на Национална информационна система за младежта, нуждата от компетентни младежки представители. През 2014 година в изследването „Младите хора в Европейска България – социологически портрет” са направени и няколко извода, които твърдят, че младите са изпълнени с пълно

недоверие или много малкото доверие към всички демократични институции, което обхваща и законодателната, и изпълнителната, и съдебната власт в България. Също така отразява и пълната липса на доверие спрямо две основни институции – парламента и правителството, като оптимистично е доверието в европейските институции, както и към местната власт.

Картината през 2015 г. според проучването на НМФ „Обществените нагласи на младите хора в десет общини в република България“ утвърждава данните от предходната година. Запитаните млади хора показват все още отрицателно отношение към следните институции „народно събрание“, „правителство“, „синдикати“, а най – негативно отношение имат към „политическите партии“. По отношение на местната власт според същото изследване кметът се ползва с високо одобрение, но не и общинския съвет, като и голям процент /37,8 %/ нямат никакво отношение. Неправителствените организации на местно ниво също не успяват да съберат положително отношение – едва 18,1 %, останалите респонденти или нямат никакво отношение, или са с отрицателно.

В политическия документ на Национален младежки форум „Насърчаване на включването на младежките организации и младите хора в процесите на формулиране на политики и вземане на решения съвместно с институциите на местно, регионално и национално ниво“ се открива допълнително информация за предизвикателствата изграждането на взаимно доверие между различните партньорски страни в процеса на изработване на публични политики и ангажирането на по – широка общественост. Запитаните посочват, че трябва да се работи повече за разпознаването им от страна на отговорните институции като ценна и пълноправна част от обществото, която може да допринесе за неговото развитие от една страна, но от друга е и преодоляването на отчуждението от формалните институции, което води до силно недоверие в публичните институции и засилен дефицит на социален капитал на индивида в качеството му на гражданин. Тази картина обяснява защо съществуват известни затруднения да се постигне диалог и сътрудничество с местната и националната власт. Едно от основните предизвикателства, които дефинират самите млади хора е достъпът до *реална* и структурирана информация и прозрачност на политиките, така че младият човек да може да направи информиран и качествен избор на своето участие.

Връзка между компетенциите и нивото на участие

От изложеното до тук можем да обобщим, че представителите на младите хора и младежките организации, които искат да участват в процеса на правене на публични политики, от една страна трябва да познават структурата на публичната администрация, процесите на вземане на решения на различните нива и задачата на публичната политика за осигуряване на политическата стабилност, общностната сплотеност или икономическата ефективност. Също така трябва да могат да структурират фактологично съдържание, което да представят и аргументирано защитават при въвеждането на желаната промяна. От друга страна трябва притежават самоувереност, добра лична самооценка, емоционална интелигентност, както и комуникативните му компетенции. Мотивацията им за участие и продължаващо участие е обвързана с осъзнаването, че може да се постигне промяна или резултат чрез собствени усилия, както и че тези резултати са част от процес, който има различни фази и в повечето случаи е дългосрочен и е преживяване на реален опит.

Участието в процеса на правене на публични политики изисква знания и умения от представителите, които те не развиват систематично и натрупващо въпреки наличните законодателни предпоставки и приети документи на национално и Европейско ниво.

Младежките представители развиват компетенциите си ad hoc, което не е предпоставка за повишаване нито на количествените, нито на качествените резултати на това участие.

Данните, посочени в тази статия, показват, че до края и на 2016 г. имаме външна среда, която изпраща неприветливи послания към подрастващите, от друга страна нямаме системен подход, който да развива комплексни по своя характер компетентности, така че младият човек да успява да реагира гъвкаво. Факт, че в България няма приети стандарти, който да зададат рамката на развитието на подрастващите като граждани, техните права и отговорности. Знанията и уменията се доставят чрез различни предмети и през погледа на съответния педагог. Активни млади хора, участвайки в различни форми на неформално учене, могат да доразвиват или практикуват наученото, като няма установена връзка между формалното образование и неформалното учене.

Предизвикателство е и липсата на национална система за валидиране на меки компетенции, натрупани в неформална среда, която да направи връзката. В голяма част младежите, участници в различни младежки или други дейности, идентифицирани като неформално учене, развиват компетенции, които остават за тях „скрити“ и не се разпознават като активен инструментариум. Извежда се като често срещан проблем – липса на реална, адекватна, структурирана информация във време, в което информацията реално ни заобикаля на един клик разстояние. Това по – скоро подсказва за липсата на развити умения за управление, синтезиране, анализиране, резюмиране на информацията, отколкото за липса на такава. Самите млади хора са посочили, че участието им ще е много по – успешно, ако притежават умения за синтез и анализ на текст, обработка на данни. Могат да се направят и допълнителни предложения, свързани с умения за търсене на информация, умения за различаване на потвърдена и непотвърдена информация.

От отделни добри практики като създаването на Софийски ученически съвет и Национален младежки форум може да се отрази и положителното влияние и повишаване на участието на младежки представители в правенето на публични политики, както и развитието на необходимите компетенции. Необходимо е обаче изработване на цялостна политика, която да създаде систематичен образователен подход на развитие на компетенции за участие на млади хора в правенето на публични политики, свързани със знанието за процесите и уменията за изработване на съдържание.

В заключение мога да кажа, че с последователното, дългосрочно и натрупващо развитие на компетенции за участие и въвеждане на цялостна политика ще се постигне качество, ще се развие устойчива възможност за разпознаване на тази заинтересована група като равностоен партньор, ще се балансира картината на местно и национално ниво, ще се постигне устойчивост на участието и ще се развие отношение на младия човек към обществената среда и политическата система.

БИБЛИОГРАФИЯ

Брайкова, Т., Публичните политики, УИ „Св. Кл. Охридски”, С., 2007;

Танев, Т., Политическите стратегии, УИ „Св. Кл. Охридски”, С., 2003;

Танев, Т., Анализ на публичните политики (Public Policy Analysis): науката за създаване на конкретни политики, „Военно издателство”, С., 2008.

Митев, П. Сийка Ковачева, С. Младите хора в Европейска България – социологически портрет“, Фондация Фридрих Еберт, С., 2014;

Национален младежки форум, *„Обществените нагласи на младите хора в десет общини в република България“*, АФИС, 2015;

Асоциация за подпомагане на академичната общност *„От какво се интересуват младите хора и как прекарват свободното си време“*, анкетно проучване, София, 2016;

Национален младежки форум, позиция *„Насърчаване на включването на младежките организации и младите хора в процесите на формулиране на политики и вземане на решения съвместно с институциите на местно, регионално и национално ниво“*, приета на Общо събрание, 2015;

Ревизирана европейска харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите. Приета от Конгреса на местните и регионални власти в Европа (10-та сесия - 21 май 2003 г. - Приложение към Препоръка 128)

ЗА АВТОРИТЕ

Валентин Василев е доцент по Управление на човешките ресурси в публичната сфера и преподавател в Правно-исторически факултет на ЮЗУ Н.Рилски, Благоевград и лектор в Института по публична администрация. Доктор по „Организация и управление извън сферата на материалното производство“. Научните области в които работи са: „Управление на човешките ресурси“, „Публичен мениджмънт“, „Организационно поведение“, „Съвременни мотивационни техники“, „Екипи и екипна форма на работа“, „Местни публични политики“ и др. Публикувал е повече от тридесет научни разработки по проблеми, свързани с управлението на човешките ресурси в публичната сфера в български и чуждестранни издания, като сред водещите теми на научните разработки са управлението на човешките ресурси в публичната администрация, мотивацията на персонала, менторството и коучинга и др. Специализирал е в областта на управлението на човешките ресурси и публичния мениджмънт във Франция, Русия, Полша и Гърция.

Снежана Димитрова е магистър по международни икономически отношения от УНСС и доктор по „Администрация и управление“ от ЮЗУ „Неофит Рилски“, където е преподавател по публична администрация в Правно-историческия факултет. Притежава следдипломна квалификация по мениджмънт и специализация по управление на проекти и програми на ЕС. Експерт в областта на публичната администрация с дългогодишен опит на експертни и ръководни позиции на всички нива в изпълнителната власт- общинско, областно и централно. Преподавател по „Оценка на въздействието“, „Добро регулиране“, „Стратегическо планиране“, „Лидерство“, „Управление на промяната“ и др. Преподава в Института по публична администрация от неговото създаване през 2000г. Участвала е в повече от 20 проекта, финансирани от ЕС, Световната банка и различни международни донорски организации. Автор е на редица издания и публикации като „Органи на държавна власт в България“, „Управление на държавната администрация“, „Мотивация на служителите за работа в държавната администрация“, „Мениджмънт на талантите“, „Организационно доверие“ и др.

Симеон Петров е доктор по политология (публична администрация), главен асистент в Катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Специализирал е счетоводство, европейска интеграция и международни отношения. Води лекционни курсове и семинарни занятия по Теория на управлението, Формиране и осъществяване на публичните политики, Методи и техники за анализ на публичните политики, Социална политика, Управление на проекти в областта на заетостта и социалното включване и др. Защитил е дисертационен труд на тема „Промяната на публичните политики. Европейска политика на заетост“. Има трайни интереси в областта на науката за публичните политики и политиките на пазара на труда. Член на Българска асоциация по политически науки и редакционната колегия на списание Публични политики.bg.

ЗА АВТОРИТЕ

Желка Генова е доктор, професор в Европейското висше училище по икономика и мениджмънт, Катедра „Поведенчески науки“. Завършила е Висшия икономически институт (сега УНСС), специалност „Политическа икономия“, специализация „Социология“. Защитила е докторат в Държавния университет в Санкт Петербург (1973). Доцент по „Социология на организациите и управлението“ (1980) и по „Социология на икономиката“ (1995), професор по „Администрация и управление - социално управление“ (2011). Научните ѝ интереси са в областта на социологията, организационното поведение и управление на човешките ресурси. Участвала е като ръководител и член на изследователски екип в четиринадесет университетски, национални и международни проекти.

Веселина Жекова е доктор, главен асистент в ПУ „Паисий Хилендарски“, Факултет по икономически и социални науки, катедра „Политически науки“. Защитила е дисертационен труд на тема „Граждански структури и местна власт – практики и проблеми на взаимодействието“. Научните ѝ интереси са в областта на държавното управление, местната власт и неправителствения сектор. Участвала в изследователски екипи в редица университетски, национални и международни проекти.

Любимка Андреева е доктор по политология (публична администрация). Главен асистент в Катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Занимава се с изследвания в областта на енергетиката и е защитила дисертацията относно регулацията на енергийния сектор в България. Води семинарни занимания и по Управление на човешки ресурси, Административен капацитет и др. Има множество изследвания и публикации в областта на връзката между енергийния сектор и доброто управление на национално и европейско равнище.

Лилия Еленкова е завършила българска филология, управление на проекти и в момента е докторант в специалност Публична администрация към Философски факултет на СУ " Св. Климент Охридски". През 2009 се включва активно в създаването на Младежки консултативен орган, чиято цел е да създаде младежка дискуссионна платформа. През 2010 МКО прераства в Национален младежки форум, Лилия Еленкова става зам. председател. Председател е на НМФ за периода 2012 до 2014 година. В момента работи като Ръководител проекти в НМФ и ECVET експерт към ЦРЧР, треньор, модератор и фасилитатор и е от основните инициатори по създаването на Звено от треньори към НМФ.