

# ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 9 / Брой 2 / Май 2018



## **Съдържание**

### **ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

#### **ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ЗА ИНСТРУМЕНТАЛНАТА РАЦИОНАЛНОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ**

**Татяна Томова**

#### **СТРАТЕГИРАНЕ В ПУБЛИЧНАТА СФЕРА**

**Тодор Танев**

#### **ПУБЛИЧНИ ЦЕННОСТИ И ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ**

**Александър Маринов**

#### **ОБЩИНТЕ В БЪЛГАРИЯ - МЕСТНАТА ВЛАСТ И САМОУПРАВЛЕНИЕ**

**Милена Стефанова**

#### **ОЦЕНКАТА НА РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА**

**Елена Калфова**

#### **МОТИВИРАН КУРС ЗА ПУБЛИЧНО ДЕЙСТВИЕ - АНАЛИЗ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ**

**Симеон Петров, Тодор Танев**

## **Contents**

**THE CHALLENGES TO INSTRUMENTAL RATIONALITY OF PUBLIC POLICIES**  
**Tatiana Tomova**

**STRATEGIZING IN THE PUBLIC SPHERE**  
**Todor Tanev**

**PUBLIC VALUE AND PUBLIC ADMINISTRATION**  
**Aleksandar Marinov**

**THE MUNICIPALITIES IN BULGARIA - LOCAL AUTHORITY AND SELF-  
GOVERNMENT**  
**Milena Stefanova**

**THE EVALUATION OF REGIONAL POLICY**  
**Elena Kalfova**

**MOTIVATED COURSE OF PUBLIC ACTION - PUBLIC POLICY ANALYSIS**  
**Simeon Petrov, Todor Tanev**

***ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА***

## ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА ЗА ИНСТРУМЕНТАЛНАТА РАЦИОНАЛНОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Татяна Томова

*В съвременните условия на дисперсия на властта и присъствие на множество заинтересовани страни в процеса на публичните политики, възможностите за изработване и приложение на рационални варианти за постигане на публичните цели намаляват. Това променя ролята на администрацията като към експертната ѝ функция, свързана с търсенето на рационалност, се прибавя необходимостта от управление на процеса на политиките и влияние над общностите на политиките. Намирането на баланс между търсенето на оптималното решение и създаването на условия за приложението му чрез обществената подкрепа за него се превръща в основно предизвикателство пред съвременната публична администрация.*

**Ключови думи:** публични политики, инструментална рационалност, общности на политиките, мрежи на политиките, управление на политиките

## THE CHALLENGES TO INSTRUMENTAL RATIONALITY OF PUBLIC POLICIES

Tatiana Tomova, Sofia University

*In the current time of power dispersion and lots of stakeholders' presence in public policy process the opportunities for rational public goals achievement are on the decrease. The role of administration changes as a consequence. The necessity to control over the policy process and to influence with the policy communities is added to its expert function to look for rationality. Finding the balance between the rational decision and the public support for its implementation becomes the main challenge to the contemporary public administration.*

**Keywords:** public policy, instrumental rationality, policy communities, policy networks, control over the policies

Употребата на понятието „публични политики“ се превръща през последните две десетилетия в задължителна част от публичния речник на политици и държавни служители. То стана толкова важно за реформите в администрацията, колкото бяха „демокрацията“ и „пазарната икономика“ за обществения преход през 90-те години на XX в. Употребата му обаче не води автоматично до промяна в практиките и начина на действие, които то предполага. Говоренето за „политики“ не означава задължително възприемане на подхода на „политиките“ във всекидневната работа на публичните власти. Като всяко сложно понятие и „публичните политики“ не отразяват просто конкретен факт и не отговарят на въпроса „какво“, а носят съдържание, което задава отношение към фактите и отговаря на по-сложния въпрос „как“. Така публичните власти, които „правят политики“, не правят нещо ново, което досега не са правили, а го правят по-скоро по нов начин, който отговаря на нови потребности и нови предизвикателства.

Българското общество възприема подхода на публичните политики – както в говоренето, така и в действителен институционален план, като част от процесите на

административна реформа. Това, което не може да се промени непосредствено и съответно изисква време, е промяната в културен план. Тя предполага разбиране и съзнание за особеностите на публичните политики и приспособяване на административните дейности към тях.

Настоящият анализ има за цел да изясни как се променя административното поведение при „правенето на публични политики“ и да отговори на въпроса в каква степен то се отдалечава от традиционната представа за йерархизираната администрация, която прилага писаните правила и решенията на легитимните власти, както и от представата за мениджърската администрация, която формулира рационални решения за постигането на обществените цели. На пръв поглед тази промяна засяга не толкова административната структура, колкото административната дейност. Значението ѝ обаче е толкова голямо, че може вторично да повлияе и на структурата. Основната теза е, че самото понятие се е развило така, че то съдържа (и отправя) противоречиви изисквания към административното поведение, поради което повечето конкретни случаи трябва да се решават специфично, с оглед на особената ситуация и без възможност за позоваване на съществуващо правило, каквото всъщност няма и не може да има. Това не само че е предизвикателство пред административното поведение, но и изключително много разширява значението му за ефективното постигане на публичните цели.

Анализът се състои от две части. Първата изяснява рационалния елемент в съдържанието на понятието „публични политики“ и търсенето на ефективност в постигането на публичните цели. Втората акцентира върху политическия аспект на политиките и взаимодействието между заинтересованите страни в процеса на тяхното формулиране и осъществяване. Накрая се правят изводи за възможното противоречие между рационалното и политическото в процеса на политиките и начините за ограничаването и преодоляването му.

## ПОЛИТИКИТЕ В ТЪРСЕНЕ НА РАЦИОНАЛНОСТ

Науката за политиките се появява в периода след Втората световна война като част от усилието за търсене на по-добро обществено управление. Това е началото на период, през който навсякъде в Западния свят<sup>1</sup> ролята на държавата, и като организационен център, който формулира цели и насочва частните дейности към постигането им, и като организация, която непосредствено предлага обществени услуги, започва прогресивно да се разширява. Активната роля на държавата поставя един въпрос, независимо от конкретната парадигма на публично управление<sup>2</sup>, а именно: „Как решенията, формулирани от политическите представители – легитимните носители на политическата власт и в този смисъл – на доверието на гражданите, да водят до бързо и във висока степен към постигане на публичните цели?“. Да спечелиш доверието на гражданите и да изработваш и взимаш оптимални<sup>3</sup> решения за това, как трябва да се развива енергийната система или

<sup>1</sup> Понятието „Запад“ се употребява, за да се обозначи обществената система, която комбинира три характеристики: капитализъм (пазарна икономика), демокрация и технологична модернизация. С прехода в Централна и Източна Европа през 90-те години на миналия век, тази обществена система става глобална и понятието губи смисъл.

<sup>2</sup> Използваме понятието на Питър Хол (Hall Peter (1993)), според което конкретните практики на публичното управление се разработват в рамките на предварително зададен подход, който се състои от основополагащи принципи и цели на общественото развитие.

<sup>3</sup> „Оптимално“ има двояко значение. Като дума то означава „най-близо до желаното“. Като понятие то се използва в смисъла на „оптимума на Парето“, според който това е състояние на икономиката, когато обществото получава максимална полза от използването на наличните ресурси (Фотев Г., 1979 [Fotev, G.

авиационната промишленост на страната са две неща, които не са в задължителна връзка. Те предполагат различни умения и дори различни нагласи. Науката за политиките в следвоенния ѝ вариант се появява, за да създаде този необходим капацитет на представителната власт, чрез който тя да е в състояние да формулира и да взема решения, водещи до постигане на целите.

Харолд Ласуел е политологът, който обосновава необходимостта от развитието на науката за политиките. Последната представлява нов метод за изследване на политическия процес, който примирява политическата теория и практиките чрез емпиричен анализ на съществуващите системи от политически институции (Lasswell, H., 1951). Основният изследователски въпрос е „Какво всъщност публичните власти (трябва да) правят?“. Според Ласуел науката за политиките трябва да замести традиционните политически изследвания като интегрира изследването на политическата теория и политическата практика без да изпада в „стерилността на формалните, правни изследвания“. Тя е мултидисциплинарна (основава се на социологията, икономиката, правото и политическата наука), ориентирана към разрешаването на проблем и експлицитно нормативна (Torgerson, D, 2007). По този начин напълно се променя разбирането за ролята на социалната наука, която не просто трябва да обяснява процесите, а директно да влияе върху тяхното развитие. Още тогава се очертава разликата между изследването *на* политиката, което е позитивно и насочено към обяснение на развитието на случващите се политически процеси и изследването *за* политиката, което е нормативно и предписва необходимото развитие. Ориентацията към политиката (policy orientation) придава на науката предписващо значение и я превръща в елемент на управлението (Lasswell, H. D., Lerner, D., & Fisher, H. H., 1951).

Политиките всъщност подобряват демокрацията, като рационализират<sup>4</sup> публичното управление, отдалечават го от субективните основания на политиките и го съобразяват с обективни закономерности. Във Веберианската логика професионалната бюрокрация чрез приложението на писаното право рационализира функционирането на държавата, разбрана като система от институции и организации (Weber, M., 1946). Ласуел продължава тази логика, но отива по-нататък като „освобождава“ административните дейности от оковите на писаното право. Според него политиките (формулирането на целите) и процесът на тяхното оптимално изработване рационализират публичното управление. Между двете логики няма противоречие, те по-скоро се допълват. Вебер решава въпроса за ограничаването на политическия волунтаризъм<sup>5</sup> чрез професионалното приложение на правилата; Ласуел решава същия въпрос, но по друг начин. Приложението на правилата не е достатъчно за рационалното изработване и приложение на активните мерки, чрез които публичните власти непосредствено постигат цели. Процесът на политиките рационализира именно тази активна роля на публичните власти, като ограничава политическия волунтаризъм при осъществяването ѝ. Колкото по-активни са публичните власти, толкова по-необходим е

---

1979]). Оптималното решение в този смисъл е това, което съдейства за постигането на подобно състояние на икономиката. В настоящата статия „оптимално“ се използва и в двата смисъла, като във всеки случай се пояснява конкретния контекст.

<sup>4</sup> Рационалността се свързва с общите за групите хора закони на мисленето – тяхното приложение е предпоставка за рационалност. Рационално е това, което е логически вярно. Инструменталната рационалност е специфична форма на рационалност, която е свързана с намирането на подходящите средства за постигането на желаните цели. Според това понятие рационално е това решение, което постига целта в най-голяма степен. Инструменталната рационалност се различава от ценностната рационалност, която се свързва с логичния избор на цели. Разумният избор на цели е различен, защото съществуват различни видове разум. В този смисъл ценностната рационалност води до различни избори, в зависимост от това, кое го обуславя – личната полза, или обичая, или морала, или подчинението... (Вебер М., 1993 [Weber M. 1993])

<sup>5</sup> „Политически волунтаризъм“ се използва в смисъл на действия, обосновани единствено чрез нечия воля и неотчитащи съществуването на обективни закономерности или основания извън нея.

процесът на изработване на политиките, разбран като процес на комуникация между политици и експерти, между интереси и научни доказателства. Политиките не ограничават властта на легитимните представители, те само разширяват възможностите за рационално постигане на общите цели.

Обосноваването на необходимостта от развитие на науката за политиките и използването ѝ в процеса на взимане на решения е свързано с промяна на разбирането за функционирането на демокрацията. Политическите представители, носителите на легитимната власт, не са достатъчни, за да вземат правилни решения. Техните решения се основават на вярвания и ценности и поради това често остават отдалечени от условията и закономерностите, съществуващи извън собствената им воля<sup>6</sup>. Политиките трябва да бъдат подпомагани от експерти (вкл. представители на администрацията), ориентирани към политиките, които да ги допълват в процеса на изработване и взимане на решения. Така се стига до разбирането за процеса на политиките, в рамките на който политици и експерти комуникират политиките, за да стане рационалното решение възможно (Lasswell, H., 1951). Предпоставките са свързани не просто с присъствието в процеса на експерти, носители на знанието, но и в използването на научните методи за изработване на политиките. Инструментариумът на науката за политиките са именно тези методи, които позволяват емпиричната информация да бъде обобщена така, че да се създадат доказателства, предварителни или последващи, за правилността на инициативите на публичните власти. Науката за политиките създава необходимия алгоритъм, чрез който рационалните решения да станат възможни.

Тук е мястото да изясним смесването на „оптималността“ (в смисъла на „оптимума на Парето“) и „рационалността“ и обвързването на двете по начин, според който рационалното е оптималното и обратно. Всъщност това смесване на двете различни понятия е следствие от изключителното влияние на публичния мениджмънт и значението на тази теория за развитието и реформите в публичната администрация през XX век и до днес (Маринов Ал., 2016 [Marinov, Al. 2016]). Оптималното е свързано с икономиката и нейното функциониране. Ориентацията към оптималното извежда икономическите цели на преден план и им придава водещо значение спрямо останалите цели, свързани с развитието на обществото (социални, екологични и т.н.). Рационалното е само алгоритъм за постигане на желаната цел, който води до максималната ѝ реализация. Ориентацията към рационалността сама по себе си не приоритизира предварително целите. Науката за политиките е ориентация към инструментална рационалност и нищо повече. Методите за изработване на политиките (Танев Т., 2008 [Tanev, T. 2008]) задават само логиката, която максимализира степента на постигане на целите, независимо от тяхното съдържание. Абсолютното обвързване, още повече – поставянето на знак за равенство между рационалност и оптималност (в смисъла на Парето) всъщност идеологизира политиките и ги превръща в безотносителни към конкретните ситуации. В същото време това е подход, който е в основата на съвременната парадигма на политиката. Тя се очертава през 80-те години на миналия век и продължава и до ден днешен да има основополагащо значение за предприеманите мерки за постигане на публичните цели.

Науката за политиките не предполага икономическия ръст като единствена или основна цел на публичното управление. Тя въобще не предполага целите, а само разработва алгоритмите за рационалното формулиране на политиките. Обяснението на нейния подход е свързано с изясняването на няколко възлови въпроса. Първият от тях е „какво представляват политиките?“, които публичните власти трябва да предприемат, за да постигат успешно колективните цели. Вторият се отнася до т. нар. „цикъл на политиките“

<sup>6</sup> За разликата между рационалността на учения и на политика (Вебер М., 2000 [Veber, M. 2000])

и особеностите на етапите в него. Третият е въпросът за инструментите, чрез които непосредствено се създават резултатите, свързани с публичните цели.

Политиките се дефинират като дейности, зад които застават публичните власти. Науката за политиките не дава пряк отговор на въпроса за съдържанието на успешните политики. Тя по-скоро формулира правила, на които тези дейности трябва да отговарят, за да може публичните цели да бъдат постигнати успешно. Три определения заедно очертават правилата за политиките. Според първото от тях политиките са „това, което публичните власти избират да правят или да не правят“ (Dye T., 1972). Акцентът е върху избора на действие, което означава - върху наличието на множество алтернативни възможности за действие. Колкото и кратко и недостатъчно да е това определение, то е съсредоточено върху един от най-важните аспекти на успешните политики, а именно – тяхната конкретна приложимост в конкретни условия. При това определение съдържанието на политиките зависи преди всичко от избора на публичните власти и в този смисъл – от факторите, които определят този избор.

Второто определение внася допълнителен смисъл. Според него политиките са „набор от взаимосвързани решения, взети от политически актьор или група актьори, който засяга избора на цели и средства за постигането им в специфична ситуация, в която тези решения са по принцип в правомощията на същите тези актьори“ (Jenkins, W. I., 1978). Акцентите са няколко. Политиките се свързват с набор от решения, а не с едно единствено решение. Освен това те предполагат избор на цели и средства за постигането им, което веднага отхвърля чисто инструменталния характер на политиките и ги обвързва с целеполагането. И накрая – зад политиките застават политически актьори, а не политически институции, което разширява изключително много кръга на вероятните участници в процеса на политиките.

Според определението, на което ще се спрем, заради различния акцент в него, политиките са „преднамерен курс на действие, следван от едни актьор или множество актьори за справяне с проблем или наболял въпрос“ (Anderson J., 1984). В този смисъл политиките отговарят на съществуващ проблем, а не са плод на случайно или на ценностно обосновано действие на политическите актьори и поради това са непосредствено свързани с конкретната ситуация и нейните социално-икономически характеристики.

Тези три определения заедно очертават необходимите характеристики на политиките, разбрани като процес, който рационализира публичното управление и в този смисъл ограничава възможностите за политически волунтаризъм. Те са цялостни действия на публичните власти, които се предприемат в следствие на взаимосвързани решения на оправомощените политическите актьори, състоят се от цели и средствата за тяхното постигане и са насочени към справянето с проблем. В този смисъл политиките са логически обосновани и затова рационални действия на публичните власти. Самият процес на политиките съществува, за да се компенсират слабостите на публичното управление в условията на представителна власт, свързани с ориентацията към интересите, а не към оптималното постигане на публичните цели. Подобно определение е удобно, но то е изолирано от контекста, в който процесът на политиките протича и не може да бъде възприето като единствено вярно. То е свързано с първоначалното развитие на науката за политиките, която възприема рационалността като неоспоримо тяхно качество. В рамките на тази гледна точка наличието на разнопосочност при целеполагането и липсата на съгласие за целите в политическата общност не се тълкува. При допускане за неоспоримост на целите или поне за съществуването на ясен механизъм, който преодолява спора за ценностите, политиките са рационални, логически обосновани и насочени към търсене на оптимално решение на проблема. Науката за политиките е неоспорим фактор на



инструменталната рационалност, когато целта на действията на публичните власти е предварително, ясно и неоспоримо формулирана.

Дейностите на публичните власти имат различна степен на конкретизация. Те включват както реформата на образователната система, така и въвеждането на децентрализираните бюджети, така и възлагането на отпечатването на учебници. Тези дейности се различават по степента на тяхната конкретност, като първата от тях обхваща останалите две, втората предполага поредица от под-дейности, за разлика от третата, която е отделна, единична дейност. Въпросът е „към кое от възможните равнища на конкретизация се отнася понятието „политики“?“. Всъщност то е родово понятие и се отнася към всички дейности на публичните власти, независимо от равнището им на конкретизация. Следвайки логиката на Едуард Пейдж (Page E. C., 2006) в рамките на политиките различаваме две големи групи: намерения (в смисъл на цели, а не на план) и действия. Първите са в по-голяма степен абстрактни дейности, които се нуждаят от допълнителна операционализация<sup>7</sup>, за да е ясно какво именно ще се предприеме като действие. Вторите са конкретни, непосредствено реализирани дейности. От своя страна както намеренията, така и конкретните дейности се делят на по две под-групи. Намеренията се състоят от принципи, определени като общи представи (идеи) за това по какъв начин публичните дела трябва да бъдат организирани или управлявани. В съдържателен план принципите включват: приватизацията, дерегулирането, ориентацията към клиента, услуги в общността, безплатни услуги в момента на предоставянето, технологичната иновация и т.н. Втората под-група в рамките на намеренията са генералните линии (policy lines). На това равнище се дефинират начините за справяне със специфични проблеми или теми. Това равнище включва въвеждане на пазарните принципи в здравеопазването, намаляване на публичните предприятия в индустриалния сектор, въвеждане на е-управление и т.н. Това равнище в политиките конкретизира принципите като разработва начина на въвеждането им в конкретен сектор или по отношение на конкретна тема. Дори и в рамките на тази конкретизация отговорът на въпроса „какво точно ще се предприеме?“ остава без отговор.

Политиките като действия също съдържат две под-групи: политически мерки и практики. Те са непосредствено приложими, въпреки че това не означава, че допълнителни избори или уточнения не са необходими. Те са в много по-голяма степен конкретни в сравнение с политиките като намерения. Политическите мерки са конкретните инструменти, начините чрез които се постига ефект във връзка с определени генерални линии. Те включват финансови инициативи, публична собственост, регулации, директно предлагане, публично-частно партньорство и т.н. Накрая последното равнище на конкретизация включва практиките, понякога наричани в теорията „политики без дневен ред“ (Page, E. C., 2006). Тези практики се свързват с поведението на официалните служители, което подпомага приложението на политическите мерки. Според Пейдж това равнище на конкретизация в политиките се отнася към т.нар. „осъществяване“ (implementation), когато приложението на избраните политически мерки се сблъсква с неочаквани събития и процесът на постигане на резултатите трябва да се управлява така, че да се приспособи към променящата се ситуация. (Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B., 1984).

Рационалният процес предполага разработването на политиките да започне от формулирането на принципите и да приключи с използването на конкретни практики, чрез които да се максимализират очакваните резултати. Това не означава, че при всеки конкретен случай разработването трябва да премине през всички равнища на конкретизация. По-абстрактните равнища – тези на намеренията имат по-дългосрочен характер и покриват

---

<sup>7</sup> Методите за разработване на политики са представени и анализирани от проф. Т. Танев (Танев Т., 2008 [Tanev, T. 2008])

обикновено както голям отрязък от време, така и съществена част от относително обособените сектори или теми на политиките. Дори конкретните мерки (инструментите) могат да имат дълготраен характер. В този смисъл процесът на политиките е повече процес на приемственост, в който една политика, програма или организация се замества от друга.

Науката за политиките разработва и въвежда множество линейни и циклични модели, които се характеризират с последователност на стъпките за разработване и осъществяване на политиките. Тези модели се схващат като необходими предпоставки за рационалността, а оттам и за успеха на действията за постигане на публичните цели. Една от възловите концепции в това отношение е разбирането за цикъла на политиките, според който процесът на политиките се развива в последователни етапи. В рамките на всеки от етапите се извършва част от дейността и се формулира един от елементите, чрез които политиките се разработват. Етапите са относително обособени, всеки от тях има собствена логика и особености. Зад понятието „цикъл на политиките“ се крие разбирането, че като всяка дейност политиките имат структура и именно тази структура задава последователността в цикличния модел.

Разработеният от Ласуел цикъл на политиките съдържа 7 етапа (Lasswell, H. D., 1971). Зад този модел се крие структура на политиката, която включва: информиране, популяризиране, предписание, призоваване, приложение, завършване, оценка. Макар и този модел да е относително остарял и той да има ограничено значение за текущите практики, от гледна точка на развитието на науката той има значение, защото с него се въвежда разбирането, че процесът на политиките започва с информация и завършва с приложение и оценка. Това означава, че процесът не завършва с взимането на решение, а той е резултатно ориентиран и приключва тогава, когато отговорът на въпроса „постигнати ли се целите, заради които политиките са предприети?“ може да бъде даден. Етапът на взимане на решение не е отделен като самостоятелен, относително обособен етап; той е включен в етапа „призоваване“ и носи другата много важна характеристика на процеса на политиките, а именно това, че инициацията на процеса, както и активността, свързана с предписанието на действията не произлизат задължително от оправомощените организации, които участват в разделението на политическата власт. В преобладаващия случай те произхождат от обществото – в модела на Ласуел от експертите, които отправят стимули към оправомощените организации за придаване на легитимност и за предприемане на инициативи. Особеностите на модела на Ласуел са свързани с предварителното допускане, че рационалността на политиките, т.е намирането на оптималното действие за постигане на дадена цел е свързано в най-голяма степен с това, че политиките се разработват от експерти и чрез експертни методи.

Актуалната наука за политиката възприема друг цикличен модел. Основната причина за това е следствие от различното разбиране за контекста на процеса на политиките: докато цикълът на политиките според Ласуел протича в относително затворената общност на експертите, според съвременното разбиране за цикъла на политиките той протича в обществото, където различни групи и организации се конкурират и взаимодействат по повод постигането на общите ползи. Съвременният цикъл на политиките е опит да се създаде рационален модел на дейност, ориентирана към постигане на цел, която обаче протича и се случва чрез самостоятелни и конкуриращи се групи и организации. В този случай рационалността зависи единствено от последователността в развитието на процеса и преминаването към всяка следваща стъпка след като предходната е приключена чрез създаването на съгласие за нейния резултат в обществото.

Възприетият в съвременната наука за политиките цикличен модел следва логиката на приложното разрешаване на проблем и съдържа 5 етапа (Howlett M., M Ramesh, and A. Perl,

2009). Структурата на политиката като дейност е логически зададена така, че да гарантира постигането на оптимален резултат, свързан с решаването на проблема и постигането на целите. Процесът започва с идентификация на проблема и отново – както при Ласуел, завършва с оценка на резултата и установяване на съответствието му по отношение на целите. Отделните етапи се различават по своето съдържание – в рамките на всеки от тях се формулира различен елемент от съдържанието на политиките и се постига съгласие между заинтересованите страни за него. Всъщност при наличието на влиятелни заинтересовани страни формулирането минава задължително през постигането на съгласие. Процесът не е или поне не е само експертен – той протича в общността и броят на участниците в него е на практика безкраен. Този брой се определя от разделението на влиянието и интересите, свързани с резултатите на политиките в конкретната общност.

Идентификацията на проблема е първият етап от структурата на политиката като дейност. В рамките на този етап един проблем влиза в политическия дневен ред на институциите и те се ангажират с решаването му. Няколко възлови тези изясняват особеностите на този. Дадена група или организация разпространява в обществото оценката си за проблема и се опитва да ангажира институциите с решаването му. Иницирането може да започне както от институциите, така и от конкретна обществена група или организация. Независимо кой иницира процеса, този етап е задължителен, защото обществото трябва да бъде ангажирано с проблема, за да стане възможно решаването му. В процеса на този етап инициращата група или организация пренася и разпространява в обществото собствената си гледна точка за съдържанието на проблема. Последният не е очевиден. По съдържание той представлява оценка на фактите като неблагоприятни. В този смисъл той не може да бъде установен чрез експертен анализ, а по-скоро се идентифицира чрез установяване на разминаването между фактите и ценностите. Гражданите и техните общности възприемат един факт като проблем в резултат на възприетите ценности, а не единствено в резултат на разпространена информация за него. Независимо от сблъсъка на ценности, а може би именно заради него, рационалният процес започва от идентификацията на проблема. Чрез нея обществото се обединява около общо тълкуване на фактите и това позволява на процеса да се развие по-нататък в посока на търсене на решение.

Вторият етап от цикъла на политиките е формулирането на политиките. В рамките на този етап се формулират целите и влиятелните обществени групи се обединяват около тях. Този етап е значително по-сложен от предходния, защото в процеса на неговото развитие част от заинтересованите обществени групи се превръщат в неключови и естествено отпадат от целеполагането, което се осъществява в рамките на т. нар. общност на политиката. Последната се обособява на основата на зависимостта и взаимовръзката между ключовите за политиките обществени групи, които са достатъчни, за да формулират и наложат на обществото целите на политиките. За съдържанието на политиките особеностите на общността на политиките има основополагащо значение. Предпоставката за рационалността на политиките обаче не е в това кой присъства в общността на политиките, или каква е връзката между участниците в нея, а само факта, че целеполагането следва идентификацията на проблема, т.е. съответства на логичната структура на политиките като дейност.

Третият етап от цикъла на политиките е взимането на решение. Това е етапът, в рамките на който политиките стават задължителни за обществото, групите или гражданите, за които се отнасят. Формулирането, а не просто гласуването (или подписването) на решението, зависи от цяла поредица участници, които влизат в определени взаимодействия помежду си и допринасят за оптималността на политиките не толкова чрез съдържанието, което разработват, колкото чрез процедурите и практиките, които прилагат. В по-общ план,

в рамките на цялостния цикъл на политиките, рационалността е следствие от това, че взимането на решение следва във времето оформянето на общност между влиятелните заинтересовани обществени групи. Така институционалната легитимация и легализация на политиките се предшества от създаването на съгласие за тях<sup>8</sup>.

Четвъртият етап от цикъла на политиките е осъществяването на политиките. Това е етапът, когато участниците в процеса правят преход от намерения (цели) към действия. Този етап приключва със създаването на резултатите, т.е на конкретните промени, които не биха съществували, ако политиките не бяха предприети. Резултатите се създават чрез конкретни инструменти, чиито избор отново зависи от цяла поредица участници в процеса и от взаимодействието между тях.

Цикълът на политиките завършва с оценката на политиките. Рационалността предполага оценката да се извършва след създаването на резултатите. Именно тази оценка затваря цикъла на политиките, защото нейните изводи са предпоставка за следващата идентификация на проблема. Подобно на всички предходни етапи и оценката протича в засегнатата общност. Експертите са само част от този процес и не изчерпват участниците в него.

Така описаният модел на цикъл на политиките се опитва да примири две на пръв поглед непримирими реалности. От една страна той олицетворява логиката, ориентирана към разрешаването на публичен проблем и постигането на цел. Този модел обхваща редицата: проблем – цел – решение – инструмент – резултат – оценка. От друга – той отразява протичането на този процес в обществото, което се състои от групи с различни интереси и влияние и където съгласие за целите или конкретните мерки не съществува като предварителна предпоставка. Така цикълът на политиките трябва едновременно да води до оптимално действие и в същото време да създава обществено съгласие за него. Всъщност така разбран цикълът на политиките се опитва да се справи с въпроса за рационалността на политиките в среда, в която решаването на проблемите и постигането на целите зависи от множество независими участници, които макар и обединени от общи политически институции не се намират в йерархични отношения помежду си.

Всъщност науката за политиките и нейният подход на максимално рационализиране са приложими след като въпросът за целеполагането и приоритизацията на целите е решен. Обществото обаче не е единно. Това е причината поради която въпросът за целеполагането може да бъде решен само в два случая: или при наличието на властови ресурси, съсредоточени в ръцете на политическата власт или при наличието на култура, която да дава възможност на ключовите участници в процеса на политиките да сближават позициите си и да постигат съгласие за общите цели. По ред причини след началото на 80-те години на ХХ век властовите ресурси са силно дисперсирани и се контролират от различни участници, които не съвпадат задължително с формалните организации, които участват в разделението на властта. Развитието на демокрацията през този период, колкото обективно - поради структурните промени на капитализма, толкова и субективно - поради разпространението на съответните политически идеи, доведе до обособяването на независими, свободни в своето поведение и защита на интересите си групи и организации, които независимо от формалното разделение на властта и съществуването на легитимни механизми за излъчването ѝ, оспорват нейните решения или търсят пътища за влияние върху тях. Самата политическа власт не е в състояние да наложи волята си върху независимите групи и

---

<sup>8</sup> Хабермас обосновава тезата за постигането на обществено съгласие като основна характеристика на делиберативната демокрация (Хабермас Ю, 1995 [Habermas, J. 1995]). В случая акцентираме единствено върху съгласието между влиятелните заинтересовани страни като необходима предпоставка за постигане на инструментална рационалност в процеса на публичните политики.

организации на гражданите независимо от формалното си право за това. Тези промени водят до съществен преход в стила на управление (Howlett M., 1991), която се характеризира с преход от принуда и ограничаване на индивидуалния избор към доброволно включване в постигането на публичните цели. Последното обаче е възможно единствено в случай, че интересите на засегнатите групи и организации не са напълно пренебрегнати или най-малкото – ако те се чувстват участници в процеса на целеполагането и избора на политики. Именно това променя значително ролята на администрацията. Експертната ѝ роля в политиките вече не е достатъчна. Тя трябва да използва науката за политиките, за да търси рационалното решение, но в същото време трябва да създава необходимите предпоставки за сближаване на позициите между влиятелните заинтересовани обществени групи, така че рационалното решение да става възможно. Експертната ѝ роля се допълва, а понякога дори се измества от ролята ѝ на организатор на процеса на политиките. Роля, която предполага че тя трябва да комуникира политиките, не за да осведоми гражданите за съдържанието им, а да осигури подкрепа за тях. Този процес често минава през необходимостта администрацията, като един от участниците в процеса на политиките, да преформулира собственото си решение, ако то не може да се превърне в обща за ключовите заинтересовани обществени групи позиция. Усвояването на експертната роля на администрацията е въпрос на обучение; усвояването на ролята на организатор на процеса на политиките е въпрос както на обучение, така и на промяна в ценностите и най-вече – на разбирането за ролята на администрацията в обществото.

В тази ситуация на дисперсия на властовите ресурси стигаме до съществения въпрос: „Кой или какво движи цикъла на политиките?“. Това всъщност е множеството от актьори, които взаимодействат помежду си, преследвайки на първо място собствените си интереси. Резултатът от тяхното взаимодействие е формулираното съдържание на политиките. Тези участници не са напълно независими и самоопределящи се, тъй като те съществуват в условията на конкретни социални отношения и политически идеи, които ограничават тяхното поведение (Hall P., 1997). Взаимодействието между участниците е основната характеристика на процеса на политиките. Управлението на това взаимодействие е основната задача на публичната администрация. Само чрез него търсенето на рационалност в политиките става възможно.

Въпреки тезата за промененото приложение на науката за политиките, ще се върнем още веднъж към нея, за да изясним въпросът за инструментите на политиките<sup>9</sup>. Това са конкретните мерки за постигане на публичните цели. Те се предприемат в рамките на осъществяването на политиките. В цикъла на политиките това е само един от етапите. В традиционното разбиране за администрацията на него се гледа по-скоро като на напълно обособена дейност, която изцяло е в административните компетенции. Това прави знанието за инструментите изключително важно, независимо от преобладаващото разбиране за администрацията.

Както всеки елемент от съдържанието на политиките така и инструментите имат самостоятелно значение. От гледна точка на логическата последователност инструментите се изработват след целите, но те от своя страна не ги предопределят, защото една и съща цел може да бъде реализирана чрез различни инструменти. Инструментите, които характеризират съвременните подходи към управлението следват логиката на преобладаващата парадигма на политиките, според която публичните цели не се постигат пряко от държавата, а по-скоро чрез частните дейности, които тя насочва в определена посока. В този смисъл инструментите се различават най-вече по начина, по който те водят до промяна на поведението на частните организации или индивидите. Те варират от

<sup>9</sup> Въпросът за инструментите на политиките по-подробно е разгледан в Томова Т. 2008. [Tomova, T. 2008]

инструменти, които си служат с принуда (регулации), през мерки, които използват стимули (субсидии, данъци и такси), до инструменти, които убеждават частните организации или индивидите в необходимостта от определено поведение, което води до постигане на желаните публични цели (Bemelmans-Vidéc M. L., Rist R. C., Vedung E. O., 2011). Всяка публична цел може да се постигне и чрез трите групи инструменти, но по различен начин и в различна степен. Това като че ли прави изборът на инструмент очевиден. Както всичко в политика обаче, и това не е толкова лесно.

Рационалният подход към инструментите предполага те да се избират единствено от гледна точка на степента, в която водят до постигане на целите в конкретна ситуация. Съществуват множество методи за избор на инструмент. Те са много различни само на пръв поглед – всъщност се различават от гледна точка на това, коя цел приоритизират. Изборът на цел в голяма степен предопределя избора на метод. Като следствие от значението, което през последните десетилетия се придава на целите, свързани с ефективността, икономическите и финансовите методи (анализ разходи-ползи и анализ разходи-цели) имат преобладаващо присъствие в практиките. Независимо от метода обаче, рационалният избор има една и съща логика. При него се стъпва на предварителното въвеждане на индикатори за целите и се прави предвиждане за резултатите, до които използването на конкретния инструмент ще доведе. Избира се този инструмент, за който има най-висока степен на съвпадение между резултатите и индикаторите за целите. Заради възможното, дори задължителното противоречие между целите (няма инструмент, който постига едновременно всички желани цели) рационалният избор се сблъсква с необходимостта от приоритизация. Това задължително ограничава рационалността, защото изборът на целите, зависи от ценностите, а не от една безотносителна към преобладаващите желания логика. Заради избора на целите, както и заради необходимостта от тяхната приоритизация изборът на инструменти, както и правенето на политики никога не са докрай рационални. Това твърдение има и обратна страна – именно изборът на цели води до наличието на много гледни точки към политиките в едно общество или общност от хора.

Рационалността в избора на инструмент се ограничава допълнително от влиянието на интересите на заинтересованите обществени групи върху този процес. Инструментите въпреки привидно техническият си характер, не са безотносителни към тези интереси. Връзката между конкретните мерки на политиките и интересите на заинтересованите страни се засилва при използването на доброволните инструменти, които прехвърлят функции към частни организации и допринасят за развитието на частните дейности, независимо от това, че постигат в крайна сметка публични цели. Тези инструменти се използват преимуществено през последните десетилетия, тъй като са неразривна част от либералната парадигма на политиката, която нормативно защитава необходимостта от ограничаване на ролята на държавата. Доброволните инструменти непосредствено облагодетелстват определени частни интереси. Използването на тези инструменти предизвиква конкуренция между частни организации. Именно от тази конкуренция се очаква цените на публичните услуги да падат, а качеството им да се повишава. Независимо дали те постигат това очакване или не, те винаги стимулират частните дейности и по този начин удовлетворяват определени частни интереси. Това обяснява и натиска на същите тези интереси в процеса на избор на инструменти. Съществуният въпрос е „може ли този процес да бъде изолиран от подобен натиск и изборът на инструменти да зависи единствено от рационални съображения?“. Всъщност, по-скоро не. Доброволните инструменти се основават на конкуренцията между частни организации. Те се конкурират не за пазарни ниши, а за доказване на предимства пред администрацията. Това прави процесът на избор на инструмент „отворен“ за влияние на частни интереси.

Не само влиянието на интересите ограничава рационалния избор на инструменти. Влиянието на идеите и на знанието също видоизменя рационалния подход към конкретните мерки на политиките, макар и по друг начин. На пръв поглед това твърдение съдържа противоречие – от една страна рационалният подход е свързан с въвеждането на научните методи в изработването на политиките, от друга – влиянието на идеите и знанието върху този процес ограничава рационалността. Всъщност става дума за различен начин на включване на науката, които въздействат противоречиво върху процеса на политиките. Рационалността е следствие от използването на научни методи при операционализацията на намеренията и избора на инструменти в случаите, когато основните цели на политиките са предварително формулирани и публичен спор за тях не се води. Ако знанието се използва, за да се докаже необходимостта от възприемането на конкретни основни цели, то това по-скоро ограничава рационалността, защото тези цели се извеждат от конкретния политически и обществен контекст и се възприемат като задължителни. В този втори случай по-скоро става дума за идеологизация на подходите, които се възприемат като необходими, независимо от конкретната ситуация. Това ограничава рационалността, защото не съществуват, а и не се търсят, каквито и да било доказателства за приложимостта и очакваната резултатност на прилаганите мерки. Такъв е случаят на възприемането на пазарния подход към политиките като основен, независимо от особеностите и характеристиките на обстоятелствата, към които той се прилага. Този подход може да доведе до желани резултати, т.е да е рационален, само в случаите, когато той е съобразен с конкретните обстоятелства. Доказването на приложимостта на един подход без оглед на ситуацията няма нищо общо с рационалността на публичните политики, дори когато то е облечено в научни аргументи. Същото важи и за социалния подход към политиките – подобно на пазарния и той е приложим и следователно може да отговори на критериите за рационалност само с оглед на конкретната ситуация. В този смисъл не всяка наука е полезна за рационалното изработване на политиките. Тази, която аргументира подходи и която приоритизира обществени цели ограничава рационалността на политиките. Точно обратното - тази, която разработва и прилага методи за сравнителен анализ на алтернативни инструменти (анализ на политики) допринася и подкрепя рационалността.

Всъщност науката за политиките и нейната претенция за рационалност се сблъсква с вътрешни противоречия, заради които приложението ѝ само по себе си не гарантира оптималното постигане на желаните резултати. Дори тя свършено да разработи стъпките в изработването на политиките, дори тези стъпки да бъдат еднозначно възприети от административните структури, дори експертите, които участват в процеса да имат изключителни умения и експертиза за анализ на политики, постигането на рационалност предполага наличието на няколко предварително изпълнени условия –наличие на съгласие за основните цели и запазване на процеса на политиките от влиянието на груповите интереси. И двете условия в съвременните условия по ред причини изглеждат по-скоро непостижими.

От една страна рационалността се ограничава от спора за целите. Дори в затворения свят на експертизата са сблъскват три вида цели, които съдържателно могат да бъдат и различни, и противоречиви: това са от една страна целите на организацията, за която анализът е предназначен; от друга – това са целите, чрез които се идентифицира самият експерт; от трета –това са целите, които преобладаващата наука аргументира като необходими. Това дава основание на някои автори да говорят за „етични конфликти в професията „анализатор на политиките“ (Weimer, D. L., A. R. Fining, 1999). Тези етични конфликти се усложняват от липсата на съгласие за целите в обществото или общността и от наличието на спор между обществените групи и организации в процеса на формулиране

на политиките. Така към професионалния конфликт се добавя принципната невъзможност експертът самостоятелно да отговори на въпроса „какво общността иска?“. Нито политическите институции в рамките на политически организираното общество, нито науката, която също изхожда от предварителни ценностни допускания и затова не е единствена, могат еднозначно да преодолеят тази невъзможност.

Второто ограничение на рационалността – влиянието на груповите интереси в процеса на избор на инструменти, по същия начин трудно подлежи на корекция. Традиционната теория за администрацията почива на абсолютното отхвърляне на влиянието на подобни интереси върху експертните дейности, свързани с общественото управление. Светът обаче, западният свят, се разви по друг начин – след 80-те години на XX век държавата, която политически организира нацията, по ред причини се оказва тясна за частните интереси. Като следствие от тази промяна държавата се превръща в партньор на частните организации – партньор, който формулира целите чрез взаимодействие с тях и който постига същите тези цели чрез тях. Принципното противоречие между общо и частно, което е в основата на традиционната теория за администрацията, отстъпва на разбирането за възможното, дори за необходимото сътрудничество между тях. Именно това отваря процеса на политиките за частните и груповите интереси. Тяхното присъствие в процеса на политиките не се разбира като корупционен процес, в който частното измества общото, а като процес на конкуренция между частни интереси за оптимално създаване на обща полза.

В тази ситуация поведението на администрацията, ориентирано към търсене на рационалност, не може да бъде ограничено до използването на науката за политиките. Заради много силното влияние на груповите интереси в процеса на формулиране и постигане на целите на политиките, рационалното поведение на администрацията включва и необходимостта от управление на взаимодействието между и със заинтересованите обществени групи в този процес.

## УПРАВЛЕНИЕ НА ПОЛИТИКИТЕ

Понятието „общност на политиката“<sup>10</sup> (policy community, issue network, subgovernment) само по себе си е предизвикателство за традиционната теория за администрацията. Според него, не експертите, а общност от обвързани помежду си заинтересовани страни формулират целите на политиките. Сред тези заинтересовани страни откриваме както представители на публичните власти<sup>11</sup>, така и представители на обществени организации и групи, така и представителни на външни или международни организации. Особеност на общността на политиките е нейният хоризонтален характер и принципната равнопоставеност на участниците в процеса на формулиране на целите, независимо от разликите във формалните им правомощия или във властовите им ресурси. С понятието „общност на политиките“ дейностите за постигане на публичните цели зависят колкото от държавата и нейната администрация, толкова и от влиятелните организации, свързани с обществото или международната система. Това променя радикално разбирането за характера на публичното управление. Според това разбиране публичното управление не е „затворено“ в кабинетите на политическата и административната власт, а зависи в

<sup>10</sup> Понятието се появява още през 70-те години на миналия век в изследванията на политиката на САЩ, за да обясни промените във функционирането на американската политическата система (HECLO, H. (1978).

<sup>11</sup> Общността на политиката не се оформя на равнище електорално пространство или в законодателната или изпълнителната власт. Тя съществува в „отвъдния свят на комитетите, държавните служители, професиите, групите по интереси...“ (Marsh D., Rhodes R. A. W. (1992). За общностите на политиките по-подробно в Брайкова Т. (2004) [Braikova, T. 2004]



съдържателно отношение (избор на цели и инструменти) от взаимодействието на тези власти с влиятелните обществени и международни организации. Конкретните форми на това взаимодействие включват директна или опосредствана комуникация за изясняване на позициите и за търсене на обща гледна точка. За наличие на взаимодействие може да се говори дори и без пряка комуникация, в случай че позициите на участниците се имат предвид при изработването на политиките. При всички случаи взаимодействието предполага отчитане на различни по своя характер интереси или позиции и намиране в крайна сметка на гледна точка, която се възприема от всички участници, без това задължително да означава, че съответства напълно на интересите им.

Конкретните форми на взаимодействие между представителите на политическата власт и тези на обществото и на международните организации в голяма степен зависят от причините, които стоят в основата му. Извеждането на тези причини е свързано в голяма степен с отговора на въпроса „Защо организациите, които участват във властта, приемат сътрудничеството с организации извън нея, независимо обществени или международни?“. Тези причини варират от доброволно приемане, основано най-вече на идейна и ценностна близост до зависимост, основана на различни, но най-често на финансови фактори. Тази систематизация на причините за взаимодействието е повлияна по-скоро от причинните фактори на конвергенцията (Knill, C. (2005) и се отнася повече до включването на външните организации в процеса на политиките. Тя, според нас, е напълно приложима и по-отношение на обществените организации. За тях често се смята, че най-вече заради идеята за гражданските права и свободи и като следствие от възприемането ѝ от политическата власт те присъстват в процеса на политиките. Всъщност в много случаи овластените организации и осъществяването на техните правомощия са обвързани с реализацията на интересите на определени обществени организации – такъв е случаят с бизнеса, от който зависят работните места на определена територия и приходите в публичните бюджети. Едва ли една държава или една община може да постига целите си, ако пренебрегне напълно интересите на бизнеса и на неговите организации. По същия начин държавните организации могат да зависят от неправителствени организации, които имат авторитет и на които гражданите са склонни да вярват. В този случай „разменната монета“ на зависимостта е общественото доверие. Независимо, че за принуда като причина за взаимодействието между организациите, свързани с политическата власт и тези от обществото рядко можем да говорим, все пак и тя е възможна в случаите, когато властта е разменила влиянието си срещу получаването на определени преимущества. Независимо, че някои от формите на взаимодействие са уязвими от морална гледна точка, много трудно е да поставим границата между допустимото и недопустимото, когато става дума за навлизането на частни интереси в процеса на политиките. Кой частни интереси, съответно кои обществени организации са полезни за политиките и кои – не са, е въпрос, на който трудно може да се отговори извън контекста на конкретната ситуация. Още по-трудно могат да се въведат правила, които да прокарат границата между допустимото и недопустимото взаимодействие. Именно това налага общностите да бъдат организирани и направлявани, а процесът на политиките - управляван, за да се ограничат лошите практики и в крайна сметка да се максимализира резултатът от политиките.

Общностите на политиките са специфични по вид. Те се различават на основата на поредица от критерии, сред които дълготрайността им е вероятно най-важният. Общността, която дълготрайно влияе на политиката – мрежата на политика<sup>12</sup>, повдига поредица въпроси

---

<sup>12</sup> В конкретните изследвания на „мрежите на политиките“ се приема, че доказателства за съществуването им може да се изведе на основата на изследване на практиките, което обхваща най-малко 10 годишен период (Marin B., Mayntz, R. (1991)

във връзка със своята легитимност. Като всяка общност на политиката мрежата съществува в практиките и не е регламентирана в правото (Marsh D., Rhodes, R. A. W. (1992)). Тя е естествен резултат от ресурсната обвързаност на участниците в нея – те се допълват помежду си, така че да постигнат споделените си цели, които съвпадат с целта на публичните политики. Ако това е моментно, съответстващо на ситуацията и ситуационното разпределение на влиянието и властта образуване, което е предпоставка за ефективното постигане на публичните цели, тогава то изглежда допустимо. Дълготрайната, установената мрежа на политиките обаче влияе на политиките независимо от това, че разпределението на влиянието в обществото се е променило и са се появили нови участници, които в много по-голяма степен могат да допринесат за крайния резултат. Подобна мрежа е преграда за промяната, защото тя като правило възпроизвежда съществуващото състояние. Ако мрежата не съответства на обществено-икономическата ситуация, тя не създава условия за рационалност. В този смисъл съществуването ѝ е противоречиво – ако отразява съществуващото разпределение на общественото влияние тя допринася за резултатността на политиките, ако тя отразява минали състояния, тя по-скоро пречи на резултатността. В този смисъл мрежата не бива да се демонизира сама по себе си<sup>13</sup>. Необходимо е да се предприемат мерки, които да я насочват в посока на рационалното постигане на публичните цели. Тази задача може да се осъществява единствено от административните структури и техните представители. Те са единствения участник в общностите на политиките, които имат съответстващ на писаното право и поради това - легитимен ангажимент към целите, инструментите и резултатите на публичните политики.

Всъщност ако общностите на политики, както и техният вариант – мрежите, са важни за изследванията и практиките на политиките, то е защото те изработват техните цели и инструментите. Особеностите на участниците в общностите (особено в мрежите), както и връзката между тях са факторите, които имат непосредствено значение за съдържанието на политиките. Това е причината, поради която влиянието на администрацията върху тях е предпоставка за постигане на рационалност. Проблемът идва от трудността еднозначно да се дефинира какви характеристики трябва да има общността на политиките, за да води до рационално постигане на желаните цели.

На пръв поглед общността на политиките, в която по дефиниция се разменят идеи и гледни точки, зад които много често стои размяна на интереси и влияние (Atkinson M. M., Coleman, W. D. (1992)), няма и не може да има нищо общо с търсенето на рационалност. Сплотяването на общността около обща позиция за целите и инструментите на политиките е следствие не толкова от търсенето на оптимално решение, което характеризира по-скоро експертната, затворена в малки колективи дейност, а от търсенето на решение, което позволява на участниците в общността да останат заедно и да запазят положението си в процеса на политиките и в обществото като цяло. Въсъщност това е най-голямото съвременно противоречие на публичните политики. Развитието на капиталистическата обществена система върви в посока, която не подкрепя рационалността, а по-скоро стимулира хаоса в процеса на политиките. Две са тенденциите, които основно задават тази посока: увеличаването на броя на заинтересованите страни и на участниците в изработването на политиките от една страна и очертаването на общностите и мрежите на политиките – от друга.

Броят на участниците се увеличава заради дисперсията на властови ресурси и непрекъснатата поява на нови, влиятелни личности, групи и организации, които имат отношение към постигането на публичните цели. Този процес на дисперсия на властта освен

---

<sup>13</sup> Мрежата се появява като понятие с негативна конотация поради факта, че тя „заобикаля“ институциите на демокрацията и „вкарва“ в политиките формално нелегитимни участници.

от обективни тенденции, свързани с очертаването на глобалния пазар и технологичната промяна се стимулира и от преобладаващите либерални идеи за индивидуалните свободи и гражданските права. Поне за момента и въпреки плахата поява на идеи, които се опитват да върнат властта „на едно място“, процесът на дисперсия на властовите ресурси и заедно с това – на нарастване на броя на участниците в изработването на политиките, изглежда необратим. Основните подходи, които са неотменна част от съвременната парадигма на политиките – дерегулацията и децентрализацията, „работят“ в тази посока.

Очертаването на общностите на политиките – втората тенденция, която в съвременния контекст застрашава рационалността на политиките, към момента също изглежда необратимо. Отварянето на процеса на политиките към обществото не може да безкраен. Ако тази тенденция не бъде ограничена по някакъв начин тя води до хаос, в който никакви политики не могат да бъдат формулирани, още по-малко предприети. Хаосът естествено се подрежда чрез затварянето на общностите на политиките и ограничаването им до няколко на брой влиятелни участници. По този начин става възможно едновременно представителите на обществото да присъстват в процеса на политиките и в същото време да се стига до решение и до осъществяване на мерките, които да доведат до постигане на публичните цели. Този процес на затваряне е следствие от взаимното разпознаване на влиятелните участници (Rhodes, R. A. (2006), които на основата на допълващите се ресурси са в състояние да наложат своята гледна точка към публичните цели. Общностите на политиките въвеждат порядък в хаоса на конкурентните групови интереси. Не е пресилено ако кажем, че съвременната демокрация функционира и води до (относително) постигане на публичните цели благодарение на общностите на политиките, които успяват да организират обществената енергия и да я насочат в определена посока. В този смисъл всички процеси и усилия, които позволяват на общностите да се обособят, работят в полза на рационалността въпреки привидния им ирационален характер.

Общностите на политиките не са нов политически модел, не са нова форма на власт. Те не променят демокрацията като система от политически институции, а само я допълват като създават необходими предпоставки политиките да се случват. Благодарение на това те подобряват демокрацията в условията на дисперсирани властови ресурси и липса на обединяващ, неоспорван политически център.

Къде е администрацията в целия този, стремящ се към порядък, хаос от групови интереси? Тя не е просто, дори не е преди всичко страна в него. Тя е негов организатор. Тъй като общностите са ирационални по предварително допускане, а в същото време те по естествен начин подреждат влиятелните обществени интереси, администрацията следва да ги „управлява“ не чрез неприложимите властови механизми, които тя така или иначе не притежава, а чрез способите на убеждението, медиацията, организирания обмен на идеи и аргументи (Петров С., 2015 [Petrov, S. 2015]) . Това „управление“ постига резултатите си, ако позициите на участващите страни се сближат. По този начин броят на участниците без да се променя (никой не е изолиран), всъщност се намалява благодарение на намалените или напълно преодолените разлики в позициите на участниците. Целта на този вид „управление“ не е обществото да приеме гледната точка на администрацията, а да се стигне до обща позиция, която не може да удовлетвори всички, но може да бъде приета от всички или поне да не бъде оспорена от никой.

Ако съвременните предизвикателства за рационалността са свързани с особеностите на властта, означава ли това, че науката за политиките на Ласуел вече не е необходима? Всъщност не. Ориентацията към рационалността продължава да бъде водещ мотив в поведението на администрацията, която няма или поне не трябва да има интереси, свързани с резултата на политиките. Проблемът идва от там, че процесът на политиките на зависи

само от нея. Това е и причината, поради която администрацията трябва да създава подкрепа сред влиятелните заинтересовани страни за оптималното решение. За да е успешен този процес трябва да следва модела на цикъла на политиките – създаването на подкрепа трябва да започва от формулирането на основния проблем, да минава през формулирането на целите и индикаторите за тях, през идентификацията на инструментите и на резултатите и да достига до оценката за успеха на политиките. Да се следва модела на цикъла на политики, това само по себе си е предпоставка за постигане на рационалност. Най-важната предпоставка обаче е самата подкрепа. При липсата на подкрепа процесът се обърква и вероятността да постигне резултатите, заради които е предприет, намалява.

Създаването на подкрепа за едно решение, което е разработено от администрацията като рационално, е предизвикателен, но все пак относително лесен процес. Проблемът е в това, че в ситуацията, която описахме и която се характеризира с наличието на множество заинтересовани страни с различни интереси и ценности, той рядко се случва. Това е процес от администрацията към обществото – администрацията формулира решението и предизвикателството е свързано единствено със създаването на обществена подкрепа за него. Ако се появи различна позиция, която да се противопостави на предложението на администрацията, влизаме в друга логика, която предполага дебат и намиране на решение, което удовлетворява всички участници – труден процес, поради това, че рационалността сама по себе си не е аргумент.

Далеч по-сложна е ситуацията, в която процесът е обърнат и е инициран от обществена организация. В този случай гаранции за рационалността в началото на процеса няма. Той може да започне с една неясна, неразработена идея. Възможно е разбира се, обществената организация, която иницира процеса, да притежава капацитет за разработване на политики чрез научни методи. Така или иначе процесът инициран „отдолу“ изцяло протича като дебат, в който администрацията участва повече като участник, отколкото като организатор. И в този случай обаче тя трябва да насочва процеса към търсене на рационалното решение.

Най-сложна изглежда ситуацията, в която в обществото се сблъскват две противоположни позиции, защитавани от две различни обществени групи. В предишните два случая администрацията е изправена пред една обществена група, независимо от посоката на инициацията на процеса. Това улеснява търсенето на рационалност, поради относително по-голямата вероятност за постигане на съгласие. Разбира се именно в тези случаи е възможно определени частни интереси да се превърнат в политики. В ситуацията, в която администрацията е изправена пред две групи с различни или противоположни интереси, търсенето на рационалност става много трудно, защото процесът се измества към търсенето на съгласие. Тогава е възможно да се стигне до вариант, който се различава от оптималния, но затова пък позволява на влиятелните участници в процеса да запазят положението си в общността и отношенията помежду си.

Невъзможна за рационално решение изглежда ситуацията, в която администрацията е изправена пред повече от две групи. Колкото по-голям е броят на обществените групи, толкова намалява вероятността за намиране на оптимален вариант. В този случай ролята на администрацията като организатор на процеса придобива изключително значение, защото единствената възможност за намиране на каквото и да било решение – рационалността е почти непостижима, минава през намаляване на броя на вариантите за решение, които участниците защитават.

Всъщност не можем да напишем рецепти или сценарии за поведението на администрацията. Голямото предизвикателство е, че тя трябва да има едновременно два типа умения: от една страна умения за формулиране на оптимални решения, от друга –

умения за управление на процеса на политиките, в който участват множество заинтересовани страни. Допълнително тя трябва да използва тези умения в разнообразни ситуации, които варират както от гледна точка на проблематиката, така и от гледна точка на участниците. Ориентацията към рационалността предполага контрол и върху двата аспекта. Отдалечаването от конкретната проблематика не позволява да се изработи приложим и надежден вариант за решение. Загубването на контрола върху общността на политиката води или до невъзможност да се предприеме каквото и да било действие или до решение, което няма нищо общо с рационалността.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОТ ПРАКТИКИТЕ ОТНОВО КЪМ ТЕОРИЯТА**

В условията на съвременната демокрация формулирането и рационалното постигане на общите цели е трудно заради свободното изразяване на множество групови интереси. Въпреки че политическите институции подреждат и приоритизират тези интереси, публичното управление е в голяма степен отворено за всеки от тях и при определени условия става зависимо от тях. Ориентацията към политиките внася нов ред в тези отношения, защото безотносителната към интересите експертиза, ориентирана към търсенето на рационалност „влиза“ в процеса на формулиране и постигане на публичните цели.

Съвременното развитие на демокрацията създава нови предизвикателства заради появата на нови влиятелни и/или заинтересовани участници, които оказват натиск не просто върху политическите институции, а директно върху процеса на политиките. Така се оформят общностите и мрежите на политиките. Това превръща експертизата в един от многото участници, които разменят идеи и интереси в процеса на изработване на политиките. Ориентацията към политиките и търсенето на рационалност са подложени на огромни предизвикателства, защото заради увеличаването на броя на участниците процесът на политиките се пренасочва към търсене на решение, което удовлетворява участниците и им позволява да запазят предимствата си. Така рационалността става жертва на договореността. Тази промяна създава ситуации, която изглеждат напълно неуправляеми. Това обаче е само привидно. Управлението на общностите на политиките е възможно, ако публичната администрация разработва и планира публичните политики заедно и чрез влиятелните обществените организации без да губи ориентацията си към рационалността. Това превръща администрацията в един от участниците, който има своя (рационална) позиция, но използва всички методи за създаване на обществена подкрепа и сближаване на позициите на влиятелните участници в процеса. Подобно поведение е възможно ако тя е в състояние да аргументира и защитава своята позиция, но и да я променя в полза на постигането на обществена подкрепа при наличието на достатъчно аргументи за това.

Тази ситуация не е идеален модел. Тя е реалност, която създава повече проблеми, отколкото решения. Поведението на администрацията само по себе си, дори то да отговаря на предизвикателствата, не е в състояние надеждно да компенсира несигурността на този модел. Той много често създава политики, които нямат нищо общо с рационалността и представляват само малка крачка към постигане на публичните цели.

Това не е песимистичен сценарий за публичните дела, а само аргументация на тезата, че при наличието на множество участници процесът на политиките е много по-важен от решението и че способността на администрацията да управлява и организира общностите на политиките е по-съществена от уменията ѝ да формулира вариантите за решения.

Съвременната теория всъщност се сблъсква с нов въпрос: този за управлението на политиките и за методите, чрез които те могат да бъдат ориентирани към рационалността, въпреки наличието на множество участници и обмена на идеи и интереси между тях. Това е въпрос, на който теорията на администрацията засега дава само откъслечни отговори.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Брайкова, Т. (2003). Публичните политики. Подходи и методология на изследването и анализа, УИ „Св. Климент Охридски“, С. [Brajkova, T. (2003). *Publichните politiki. Podhodi i metodologiJa na izsledvaneto i analiza*, UI „Sv. Kliment Ohridski“, S.]
- Вебер, М. (1993). Протестантската етика и духът на капитализма. Хермес, С. [Veber, M. (1993). *Protestantskata etika i duhat na kapitalizma*. Hermes, S.]
- Вебер, М., (2000). Ученият и политикът. ЕОН 2000. С. [Veber, M., (2000). *UcheniJat i politikat*. EON 2000. S.]
- Маринов, Ал. (2016). Между еволюцията и социалното инженерство. Теория и практика на административните реформи. Иврай. С. [Marinov, Al. (2016). *Mezhdu evoljucijata i socialnoto inzhenerstvo*. TeoriJa i praktika na administrativnite reformi. Ivraj. S.]
- Петров, С. (2015). Промяна на публичните политики чрез учене и обмен на знания, сп. Политически изследвания, бр. 3-4, С. 2015, с. 121-146 [Petrov, S. (2015). *PromJana na publichните politiki chrez uchene i obmen na znaniJa*, sp. Politicheski izsledvaniJa, br. 3-4, S. 2015, s. 121-146]
- Танев, Т. (2008). Анализ на публичните политики. Военно издателство“, С. [Tanev, T. (2008). *Analiz na publichните politiki*. Voenno izdatelstvo“, S.]
- Томова, Т. (2008). Изработване на политики, програми, проекти. Българско училище за политика. С. [Tomova, T. (2008). *Izrobotvane na politiki, programi, proekti*. Balgarsko uchilishte za politika. S.]
- Фотев, Г. Г. (1979). Социологическите теории на Е. Дюркем, В. Парето, М. Вебер: Критически сравнителен анализ. Наука и изкуство. С. [Fotev, G. G. (1979). *Sociologichesките teorii na E. Djurkem, V. Pareto, M. Veber: Kriticheski sravnitelen analiz*. Nauka i izkustvo. S.]
- Хабермас, Ю. (1995), Структурни изменения на публичността. Център за изследване на демокрацията, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1995. Habermas, Ju. (1995), *Strukturni izmeneniJa na publichnostta*. Centar za izsledvane. na demokraciJata, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“, 1995.
- Anderson, J. E. (1984). *Public policy and politics in America*. Harcourt Brace.
- Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. (1992). Policy networks, policy communities and the problems of governance. *Governance*, 5(2), 154-180.
- Bemelmans-Vidéc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (Eds.). (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation (Vol. 1)*. Transaction Publishers.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.

- Hall, P. A. (1997). The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*, 174-207.
- Heclo, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. *Public Adm. Concepts Cases*, 413, 46-57.
- Howlett Michael, M Ramesh, and Anthony Perl. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Third Edition, Oxford University Press.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation. *Policy studies journal*, 19(2), 1-21.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organisational perspective*. London: M. Robertson.
- Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European public policy*, 12(5), 764-774.
- Lasswell, H. (1951). *The policy orientation. Communication Researchers and Policy-Making*.
- Lasswell, H. D. (1971). *A pre-view of policy sciences*. Elsevier publishing company.
- Lasswell, H. D., Lerner, D., & Fisher, H. H. (1951). *The policy sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford University Press.
- Marin, B., & Mayntz, R. (1991). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- Moran Michael, Martin Rein, and Robert E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.
- Page, E. C. (2006). The origins of policy. *The Oxford handbook of public policy*, 207-227.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Univ of California Press.
- Rhodes, R. A. (2006). Policy network analysis. *The Oxford handbook of public policy*, 423-445.
- Torgerson, D. (2007). Promoting the policy orientation: Lasswell in context. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, by F. Fischer, GJ Miller and MS Sidney, 15-28.
- Weimer, D. L., A. R Fining. (1999). *Policy Analysis. Concepts and Practice*. N. I, Prentice Hall, 3rd ed.
- Weber, M. (1946). *Bureaucracy. From Max Weber: essays in sociology*, 196, 232-235.

## СТРАТЕГИРАНЕ В ПУБЛИЧНАТА СФЕРА

Тодор Танев

*Защо спада качеството на стратегическите решения въпреки нарастването на стратегическите проекти в публичната сфера? Това изследване разкрива слабостите на традиционното интуитивно редуционистко разбиране за стратегиране- то, което го свежда до дългосрочно планиране. Вместо него се разработва дедуктивно понятие, извлечено от философската аксиология. Така стратегията е висш смисъл в контекста на Кантовия категорически императив. В сравнение с тактиката и оперативното управление, стратегията се доказва като ценностно селектиран идеал за далечното бъдеще, чийто общ смисъл претърпява по-нататъшно социално конструиране на по-конкретни значения, които прерастват в крайни цели със стратегическо значение. Всичко това създава основа за положително отношение към несигурностите, използвани като възможности, а не избягвани като рискове. Вместо план стратегията изпъква като постоянна „каскада“ от осмисляне на 1) цялостното поведение на организациите и 2) процеса на оптимизиране в глобалната среда на определен исторически период на възела от регенериращи проблеми, типични за дадени сектори на обществения живот. На тази основа се определя характерът на стратегическите цели, начинът на тяхното формиране, процесът на стратегическото планиране и се извеждат 12 принципа на стратегическото управление, чието спазване гарантира неговата ефективност и ефикасност.*

**Ключови думи:** стратегия, тактика, стратегиране, планиране, смисъл, осмисляне, категорически императив, стратегическа цел, целеполагане, стратегически принципи, несигурности, стратегическо планиране, редуционизъм, дисконтиране, регенериращи проблеми, дефиниционна власт, „стратегията като практика“, инициатор и генератор

## STRATEGIZING IN THE PUBLIC SPHERE

Todor Tanev, Sofia University

*Why does the quality of strategic decisions drop despite the increase of strategic projects in the public sphere? This study reveals the weaknesses of the traditional intuitive reductionistic understanding of strategizing that reduces it to long-term planning. A deductive concept derived from philosophical axiology is developed instead. Thus, from one point of view strategy appears as a supreme sense in the context of Kants' categorical imperative. When compared to the tactical and operational management, strategy proves to be a value-selected ideal for the distant future the common sense of which is being further developed in socially constructed more specific meanings that finally reach the state of end goals of strategic importance. All this creates the basis for a positive attitude towards the uncertainties used as opportunities rather than risks that should be avoided. The strategy is not a preliminary plan as usually considered but rather a permanent “cascade“ of rationalization of 1) the overall behaviour of organizations and 2) the process of optimizing the knots of constant problems specific to certain sectors of social life within the global environment of a certain historical period. On this basis, strategic goals' nature is determined as well as the way they are formed, the process of strategic planning and 12 principles of strategic management, compliance with its performance and efficiency.*

**Keywords:** strategy, tactics, strategizing, planning, sense, rationalization, categorical imperative, strategic objectives, goal setting, strategic principles, uncertainties, strategic planning, reductionism, discounting, regenerating problems, definitive power, strategy-as-practice, initiator and generator

В тази студия правя опит да развия по-нататък разбиране за стратегирането, появило се с т.нар. теория на „стратегията като практика“ (Strategy-As-Practice, SAP) в 90-те години



на 20 век. Характерно за съвременната парадигма е, че в рамките на управлението търси еманципирането на собствено стратегическото от познатото инструментално планиране и произтичащото от него управление по крайни цели.

По всичко личи, че новата парадигма почива върху хипотезата, че стратегията е постоянно движение и така има уникалното свойство да задминава всяка крайна цел, колкото и голяма и дистанцирана във времето да е тя.

Схващането, че стратегиите се формулират гъвкаво и постоянно, а не формират завършено и предварително изисква изграждането на сериозна теоретична база. Набиращата скорост съвременна концепция за стратегирането е алтернатива на традиционните схващания, почиващи върху интуитивните наблюдения и индуктивните обобщения на отделни случаи. Това обаче е подценяване на дълбоката същност на стратегиите. Каквото и да е приравняване на стратегическото управление към стандартното целеполагане и преследване на крайна цел не успява да изтъкне причините, поради които стратегирането е корона на управлението, източник на успеха и основа на развитието в публичната сфера.

Вярвам, че стратегическото управление се нуждае от подобно еманципиране от всички други форми на управление. Това предполага преимущественото дедуктивно развитие на сериозна интердисциплинна основа на стратегирането и дооформянето на парадигма за стратегирането, която да свърже теорията със случаите на добри стратегически практики. В противен случай с увеличаването на броя на „стратегии“ във всякакви области и на всякакви равнища, създавани от всякакви инстанции нараства стратегическия дефицит в управлението в съвременната публична сфера.

Това изследване надгражда съвременната концепция за стратегирането чрез 1) добавяне на дедуктивно извлечено понятие за стратегия от философската аксиология като най-дълбока нейна същност, 2) добавяне на свързаното с философското понятие сравнително разграничение на стратегирането от тактическото и оперативното управление, 3) разгръщане на тази основа на теория за спецификата на стратегическото целеполагане и 4) извеждане на водещи 12 принципа на стратегирането. По този начин стратегията изпъква като извор на общ смисъл на действията и връх на каскадата от все по-конкретно тяхно осмисляне, чрез което единствено става възможна адекватната реакция на предизвикателствата на т.нар. глобална ситуация на една организация или управлението на сегменти от обществения живот.

## **АКТУАЛНИЯТ ПРОБЛЕМ СЪС СТРАТЕГИРАНЕТО**

През последните няколко десетилетия настъпи голяма промяна в областта на стратегическото управление в публичната сфера.

До първата половина на 20 век стратегическите проекти са се появявали спорадично и са се отнасяли предимно към макроравнището на общественно-политическото управление. По своята форма те са били преди всичко политически доктрини, конституционни проекти и дългосрочни планове на държавните ръководства.

Днес картината е съвсем различна. Стратегиите напоследък не се отнасят само до макрорамката на развитие на национално равнище. Стратегическият сегмент на управление обхваща по-ниските нива на публичната сфера. Разшири се и кръгът от автори на стратегии за публичната сфера. Тях ги създават далеч вече не само партии и държавни ръководства. Сред подобни исторически установени творци на стратегически документи днес се нареждат граждански сдружения и стопански субекти. В процеса на публичното управление на макро равнище участват социални партньори и неправителствени организации.

Стратегиите, създавани някога от единственото „висше“ равнище на държавно управление към днешна дата трябва да се съобразяват изначално не само със стратегии на по-ниските равнища на отделни ресори и териториални единици, но и със стратегиите на наднационално ниво.

От друга страна стратегиите в публичната сфера се превърнаха в масов продукт. Те се превърнаха във въпрос на „добър тон“ при управлението на отделни сфери на дейности, на общини, училища, и пр. Създават ги най-различни хора и институции. В много случаи това са звената от класическата държавна бюрократична машина – министерства, агенции и пр., за които създаването на стратегически продукти е странична дейност. По тази причина в други случаи създаването на стратегии се „аутсорсва“ на наети експерти, частни институти и т.н. Така или иначе създадените документи оставят впечатлението, че авторите им тръгват с различни разбирания, знания, възможности и мотиви, но с пълното убеждение, че по интуиция и прочитането на инструкция за създаването на стратегия знаят как да напишат добра стратегия. Достатъчно е да се посети сайта на Министерския съвет [strategy.bg](http://strategy.bg), съдържащ текстове на десетки стратегии, за да се констатира разнобоя в начина, по който се разбира що е то стратегия.

Безпрецедентен е ръстът на документи, които в една или друга степен имат стратегически характер. На този фон изглежда парадоксална честата констатация, че нараства стратегическият дефицит в управлението на публичната сфера както в национален, така и в европейски мащаб. Големият брой стратегии още не е гаранция, че е настъпила наситеност на управлението със стратегическо съдържание. Проблемът изглежда не е толкова в лошото изпълнение, а в онова, което го предхожда – грешките и непълнотите в разбирането за това какво е стратегия, високото самочувствие на повечето автори и ниската степен на отговорност.

Последното е особено важно. Става дума за морала да (не) създаваш истинска стратегия. В първия случай животът належащо изисква създаването на стратегия, но управляващите или не виждат нуждата, или фатално се бавят, или просто не пристъпват към създаването ѝ. Във втория случай животът налага създаването и следването на стратегия по някакъв въпрос, но създаденият за целта стратегически документ няма качества. И в двата случая пострадват надеждите за по-добър живот на хиляди. В стратегическата сфера обаче отговорността изглежда много по-малка, отколкото на по-ниските равнища на управление, за което ще стане дума по-нататък.

В съвременната епоха повече не съществува стратегически вакуум противно на миналото, когато е имало дълги периоди без да се създават стратегически продукти и управлението е оперирало пряко от тактическото равнище на планиране надолу. Съвременното публично управление, функциониращо при много по-усложнена среда е немислимо без пълноценното взаимодействие между стратегическото, тактическото и оперативното равнище. Класическата бюрократична машина днес не може да следва модела на съкратения управленски цикъл с липсващ „стратегически етаж“, който някога е имал предвид Анри Файол, който избягва стратегическото управление и направо започва от планирането. Когато в съвременния развит свят планирането не е предварително снабдено с ясни стратегически цели и приоритети от ръководството на съответната организация или публичен проект, вакуумът се запълва неволно или с чужди цели и приоритети, или управлението зацикля.

Оттук и най-общото правило, което мога да изведа: който субект или проект за развитие на социален сектор няма ясна стратегия днес е обречен да служи на чужда.

Лошите практики не могат да служат като извинение за стратегическо бездействие или нехайство. Работещата стратегия е винаги по-привлекателна с изобилието добри последици.

Можем да се убедим в това, само ако извикаме пред погледа си някои примери на добри стратегии, които са увековечили името си с това, че са подобрили живота на много хора, като са създали жизнеспособни стратегически проекти.

Стратегирането не е главно инструментална област като по-ниските равнища на управление. Общата насока на системните дейности в дълги периоди от време неминуемо има ценности за своя основа. Връзката между култура и стратегиране е пряка. Ако за оперативния ръководител има едно обективно най-добро състояние и е въпрос то да бъде идентифицирано, за стратегическия това не е така. Стратегическият лидер пребивава постоянно в ситуация на това, което нарекох множествен избор, в която има повече от едно най-добро състояние в зависимост от това кое представлява ценност и затова се налага избор, почиващ върху културни параметри. Нещо повече, стратегическият ръководител по необходимост работи с големи общности от хора, които трябва да убеди в избора, като го направи общ избор на множеството. Освен това лидерът от този вид разчита на това, че в дълъг период от време напред ще бъде правен същият ценностен избор, както в неговия мандат.

Културната основа на стратегиите ги прави не само устойчиви, но едновременно с това и уязвими. Конкурентите в сферата на обективните противоречия между интереси враждуват само докато съществува рационална основа за конфликт. Враговете на културна основа нямат подобно ограничение. Те остават неприятели завинаги. Ценностният избор на едни не е изборът на други. Много стратегически проекти са се проваляли и ще се провалят по тази причина, а не само поради грешки или обективни препятствия. Стратегиите много често са обект на саботиране от самия момент на тяхното формиране, което сякаш няма смисъл, погледнато отвън.

Без значение дали ще се случи като управленци да бъдем на позиция като изпълнители или автори, съветници или критици на даден стратегически проект, задълбоченото познание в тази област ще осигури висок мултипликационен ефект на нашата професионална дейност.

За целта трябва едно: да се откъснем като Одисей от инстинктите на всекидневното мислене, за да имаме шанса да мислим стратегически.

Стратегическото мислене е противоположност на всекидневния управленски разум. Това обстоятелство напомня разграничението между евклидовата геометрия с нейния фиксиран сбор на ъглите в триъгълника от  $180^\circ$  за разлика от не-евклидовата, където сборът на ъглите е всичко друго, освен  $180^\circ$ . Или пребиваваш в едната геометрия, или в другата и е абсолютна грешка, когато използваш логиката на едната по време на действията си в другата. По същия начин или създаваш стратегия, или план, било то тактически или оперативен. Стратегическият план не е разширен във времето и пространството обикновен план.

За да разберем различния свят на стратегическото управление трябва решително да се отблъснем от всекидневния смисъл на понятията, смисъла, похватите, навиците в управлението.

## ТЕОРЕТИЧНИЯТ ДЕФИЦИТ

Заварените понятия за стратегиране се оказват ограничени и несъответстващи на новите политически, икономически и социални реалности. Ако си припомним обобщенията в най-пълното изследване на дългогодишното развитие на понятието за стратегия на Хенри Минцбърг (Минцберг, Альстрэнд, Лэмпел 2000 [Mintzberg, Alsttrand, Lempel 2000]), едни автори определят стратегията като план, други – като характерен поведенчески принцип,

(общ модел на цялостно поведение), трети – като авантажна позиция, четвърти – като обща перспектива пред стратегиращия субект, пети – като ловкост и умение. Необходимо е да се открие обобщаваща теория, която да построи мостовите между отделните понятия. Дали е така и доколко тези съвсем различни понятия могат да се слоят в по-обобщена и консенсусна дефиниция за стратегията е въпрос на критичен анализ на досегашното теоретично развитие.

Завареният дефицит на адекватно обяснение на същността на стратегиите се дължи преди всичко на отъждествяването им с планове за постигане на крайни състояния, а не като създаване на обща посока на развитие. Не само в теорията, но и в огромната част от практиката стратегиите се интерпретират като застинали планове независимо дали ги определят като „дългосрочни“, „конкурентни“, „генерални“ и пр.

Намирам, че причината е в редуccionизма, чрез който „(дългосрочен) план“ или „(крайна) позиция“ традиционно се отъждествява със стратегия. Тези понятия са не само различни категории в науката, но и различни явления в управленската практика. Произходът на отдавна самоналожил се редуccionизъм е по две линии.

Първата е самата управленска практика. В нея силно доминира ежедневното решаване на проблеми и на второ – планирането на целите в рамките на месец, година или най-много до края на управленския мандат. Гледището отвъд мандатите е откъслечиво и несистемно. Трудно могат да се определят достатъчно на брой и яснота крайни цели-състояния за периоди от 20, 30 или 50 години напред. Водени от рутината, по-висшите ешелони на публичното управление, а също и огромната част от изследователите погрешно екстраполират тактическите принципи в областта на стратегическото управление и го интерпретират като удължено и разширено тактическо управление. С други думи, ежедневното нестратегическо съзнание си задава въпроса „Какво е път без цел?“, но не забелязва обратния въпрос „Какво е цел без път?“, отговорът на който дава единствено стратегията.

Считам, че втората линия, по който редуccionизмът нахлува в теорията за стратегирането е известната в политологията „пазарна алегория“ – заимстване на готови понятия и идеи от стопанското управление. Такава е масовата тенденция вследствие на развитието на либералните обществени тенденции след Втората световна война. Проблемът е в това, дали стратегическото управление в частната и публичната сфера са наистина до такава степен сходни. Съмненията в това отношение са оправдани (например Marume, Jubenkanda, Namusi 2016). Най-общо пазарният свят е светът на рационалния избор, при който на отношенията между субектите може да се припише число (парите), докато публичната сфера се доминира от ценностния избор и отношенията между субектите затова е по-сложно.

Според мен науката за управлението до този момент е успяла да създаде твърде оскъдна база за формиране на стратегии, които да са адекватни спрямо спецификите на съвременната публична сфера. Този недъг се проявява още по-силно в съвременността, когато практиката има нужда от модерен теоретичен апарат, обясняващ проявите на стратегическото управление в пълния цикъл на управлението.

Заварените теории са се създавали изключително по индуктивен път чрез интуитивни наблюдения на различни практики и обобщаването им под формата на понятия. Малко са все още качествените търсения в обратната посока, която предполага създаването на пълноценна социално-научна (политологическа, социологическа, социално-психологическа и пр.) теоретична парадигма, от която по дедуктивен път да се извлекат правилата за стратегическо управление в публичната сфера.

## УТВЪРДЕНИТЕ ВИЖДЕНИЯ ЗА СТРАТЕГИЯТА

Българският професор Цветан Семерджиев в книгата си „Стратегия“ предлага доста подробен набор от класически определения за стратегията (Семерджиев, 2007 [Semerdjiev, 2007]). Неговото подробно изследване разяснява четири въпроса: Как се управляват стратегически мрежови социални организации? Как се разработват, изравняват и интегрират техните стратегии? Как се измерват, оценяват и използват ресурсите им? Как се формира и поддържа конкурентно предимство?

Харвардският професор Майкъл Портър е считан за класически автор в областта на стратегиите. През 1996 г. в авторитетното издание “Харвард бизнес ревю” той прогласява идеята, че стратегията е преди всичко върховен акт на конкуренция. Разбрана като съревнование, стратегията е онова, което те прави различен и което по този начин ти осигурява успех сред конкурентите. Според него стратегия означава ти (организацията) преднамерено да избереш особен набор от дейности, за да постигнеш уникална, характерна само за теб констелация от възможности, които да осигурят по монополен начин успеха ти сред конкурентите. Следователно Портър приема, че стратегията се отнася до конкурентоспособното положение (позиция), до отличаването ти пред очите на клиента, до отстояването на ценности чрез цялата система от твои действия, различни от тези, използвани от конкурентите. Портър определя конкурентната стратегия като “комбинация от крайни цели-състояния, преследвани от фирмата, и средствата (политиките), чрез които тя възнамерява да ги достигне”.

Преди четвърт век друг изтъкнат изследовател на стратегиите, споменатият по-горе професор Хенри Минцбърг, прави най-голямото обобщение на утвърдени се виждания за съдържанието на понятието стратегия до онзи момент, което се използва и в момента. В книгата си от 1994 „Възходът и падението на стратегическото планиране” и по-късно (Минцберг, Альстрэнд, Лэмпел 2000, 16–20 [Mintzberg, Alaystrэнд, Lэmpel 2000, 16-20]) Минцбърг прави опит да преодолее хаоса от различни мнения и да ги подреди в следните категории, без да конкретизира доколко правилна или изчерпателна е съответната категория:

1. Стратегията е план. В това си определение тя е ръководство, ориентир и направление за развитие, път от настоящето към бъдещето. Смисълът на стратегията, видяна по този начин, е на стратегически план за предстоящо действие – сценарий на развитие на предстоящ процес, схема на свързване на отделни дейности в единна верига. Цял клон от теорията на стратегиите е посветена на това определение и съществува под формата на стратегическо планиране. Това определение на стратегията може да се изрази по друг начин като „възнамерявана стратегия” (предначертание, предварително планиране).

2. Стратегията е характерен поведенчески принцип, модел. Тя се отнася до следването на определен модел на поведението. Ако става дума за международната политика, знаем какво означава английска дипломация, американска експанзия и т. н. – стратегически принципи, приети преди столетия и следвани почти неотклонно. Това определение разкрива стратегията по-скоро като осъществяване. Кое се осъществява обаче? Повърхностният отговор е: осъществява се предварителният стратегически план, т. е. определението на стратегията като принцип на поведението е следствие от определението ѝ като план. Но това не е така. Множество стратегии следват гъвкаво промените на обстоятелствата при развитието на дадени процеси и следователно изобщо не са само следване на фиксиран предварително сценарий на действията. Стопроцентовото следване на плана е твърде сложно и рисковано, изисква както абсолютно безупречно предвиждане, когато се формира плана (т. е. наличие на перфектна информация!), така и непроменящи се условия по време

на реализацията на плана, липса на необходимост от адаптация на планираното по причина на настъпили изменения. Животът рядко поднася подобни лабораторни условия. Следователно част от стратегиите, които се реализират, са добре премислени, други са неосъществени, трети – напълно нови, възникващи в хода на обмена на дейности между участниците в (политическа) ситуация. Добре обмислените стратегии са „крехко малцинство“. Рядко се среща и вида на напълно стихийно ad hoc възникващите стратегии. Никоя от тези крайности не е по-добра или по-лоша от другата. Добре обмислените не остават място за изучаване на промените, а тези ad hoc не създават възможност за някакъв контрол – при едните няма нужда от знание за промените, при вторите – от проверка дали се следва някакъв план. А огромното мнозинство стратегии, съществуващи ежедневно под слънцето, свързват планираното с промяната му и създават необходимост както от изучаване, така и от контрол. Казано с една фраза: стратегирането изисква както формулиране (“план”), така и формиране (“адаптация в името на запазването на “принципа” на поведение). Устойчивите стратегии добре съчетават тези две качества.

3. Стратегията е позиция, разположение спрямо други. Стратегията представлява създаване чрез различни действия на ценна, понякога уникална позиция за този, който е неин автор, но и за всички засегнати. В случая с политическите стратегии това най-често е особена властна позиция в системата от властни отношения в обществото, която осигурява максимизиране на система от изгоди – „искаме следващият ректор на университета да е от нашия факултет“. Стратегирането, видно по този начин, обхваща идеята за такава позиция, нейната конструкция, оглеждането как изглежда моделът ѝ в съществуващата структура на отношения и т. н. В тази си форма стратегията е поглед надолу, върху конкретната позиция, и навън – как тази позиция е разположена спрямо структурата от външни за нея отношения.

4. Стратегията е генерална перспектива пред стратегиращия субект. В този смисъл стратегията е основният начин на действие на организацията, методът на нейното съществуване. Такова е едно от разпространените (организационни) определения за стратегия: тя е „планове на върховното ръководство за достигане на дългосрочните резултати, съответстващи на целите и задачите на организацията” (Wright, Pringle, Kroll 1992, 3). В тази си форма стратегията е поглед нагоре към далечното бъдеще на организацията и навътре – мисъл за нейната структура и устройство. Да се промени позицията в рамките на дадена перспектива е едно, при това достатъчно лесно, докато смяната на перспективата, даже при съхраняване на позицията – съвсем друго, достатъчно трудно.

5. Стратегията е ловкост и умение, игра. Тя е система от ходове, целящи да се осигури преднина пред съперника или противника – като се започне от действия за създаване на впечатление (за мощ, дееспособност, решителност и т. н.) и се стигне до поставянето на клопки и пречки пред конкурента, за да се откаже или за да не може да осъществи своите планове. Ловкостта в случая е насочена преди всичко към хоризонтите на конкурентното поведение, към относителното положение спрямо съперниците, а не толкова към хоризонтите на действителното самоосъществяване на собствения потенциал.

Какво са тези пет групи разбирания – различни алтернативни понятия на едно и също явление – стратегията? По какъв начин може да се определи кое от всичките покрива изцяло същността му, за да бъде възприето като основно? Всяко от тези понятия е било създадено въз основа на интуитивно наблюдение на управленската практика, следователно всяко от тях съответства в някаква степен на същността, защото е отражение на нейна проява. В такъв случай вместо да се възприемат като конкурентни алтернативни понятия е по-добре да бъдат разбрани като прояви на единна същност, който остава обаче скрита засега. Петте

„категории“ стратегии, синтезирани от Минцбърг са пет основни приложения на единната същност на стратегията, а не пет различни понятия.

Вероятно най-правилно е да се приеме, че стратегията е едновременно и план, и позиция, и перспектива, и модел. За съжаление всяко от вижданията е дотолкова ограничено и самодостатъчно, че трудно може да се сроди и взаимно допълни с всяко от останалите. Опитът да се обединят натрупаните до момента разбирания изисква нов подход. Той трябва да е алтернативен на всички досегашни понятия, създадени чрез авторски обобщения на наблюдаваната от тях практика. Алтернативата може да се появи, ако се тръгне не от практиката, а от теорията и чрез нея се открие по-дълбоката същност на стратегиите. Под „шапката“ на такова общо понятие е възможно да се съчетаят наследените частични разбирания.

Търсенето на общо понятие почива върху следното разбиране, което предлагам. Постоянният продукт на стратегирането е общият смисъл на веригите от последователни действия, представен под формата на система от приоритети пред тактическото и оперативното управление. Той е необходим както за оцеляването и развитието на организацията, така и за управлението на сектори на обществения живот в рамките на епохи. В първия случай, ако организацията не е определила ясно своя профил и обществена мисия, как ще успее да определи по най-ефективен и ефикасен начин конкурентното си поведение в своите планове, а ако плановете са непълноценни, как ще определи конкретните си задачи за решаване? Във втория случай, ако централният проблем в глобалната среда на даден исторически момент не е определен и съответно неговото значение не подпомага планирането на дейностите, как може да определи кои са целите, за да бъде подобро положение на управляваната общност от хора?

## АЛТЕРНАТИВНИЯТ ПОДХОД

Теорията се оказва в дълг на практиката за преодоляване на хаоса и налучкването в нея. Назрял е моментът за изграждане на обща теория за стратегирането в публичната сфера, която да подпомогне ефикасността и ефективността на политическите и административните управленски дейности в новата епоха.

Досега създаването и провеждането на стратегии се е теоретизирало или по индуктивен път чрез типологизиране на практически случаи, или чрез интуитивни заемки от други научни области, преди всичко стопанското управление.

На този фон мисля, че се очертава дефицитът от дедуктивното развитие на собствено административнонаучно разбиране за стратегирането. В това отношение мога да определя два допълващи се дедуктивни подхода към създаването на теория за политическите стратегии на средно равнище. Според мен единият е философският, чрез който да се определи същността на политическите стратегии сама по себе си. Философията е онази най-обща научна област, която задава рамките за обяснение на обществените явления тъй както математиката задава рамките за обяснение на природните закони. Другият е сравнителният подход, като същността на стратегирането бъде обособено при сравнението му с останалите равнища на управление, каквито са тактическото и оперативното. Тези два подхода могат да се допълват взаимно. Сечението между философското и сравнителното разбиране за политическите стратегии е основа за изграждане на теория за стратегирането на всяко равнище на публичната администрация.

Хипотезата ми е, че търсенето на понятие за стратегиите по дедуктивен път чрез извеждането му от общите философски постановки и сравнението на функциите им с пониските равнища на управлението създава възможност за изчистването на редуccionизма

на индуктивния подход и интуицията. Така същността на стратегирането според мен изпъква като създаване и поддържане на генералната смислова рамка за всичко останало в управлението – планирането, организирането, ръководенето, координирането и контрола, за което ще стане дума по-долу. Общият стратегически смисъл на целия управленски цикъл отгоре до долу се проявява като система от стратегически цели и приоритети. Те от своя страна определят веригата от конкретни цели – последователни крайни състояния, които трябва да бъдат достигнати, за да се осъществява придвижването в стратегическата посока. С други думи стратегията дава ориентир кое движение е „напред“, за да го различи от отклоненията назад или встрани. Управленските дейности придобиват еднопосочност, координация и синергия, с което стават не само ефективни, но и ефикасни.

Трябва да правим разлика между ценностен и инструментален смисъл. Първият е въпрос на избор в многомерно пространство от възможности, при което обективно не съществува едно най-добро решение, а само най-добро от някаква гледна точка, изключваща останалите алтернативи. Гледната точка се определя от система от субективни ценности. Бъдещето за субекта ще протече съобразно интерпретацията на процесите от гледната точка на ценностната му система и наличието на подходящи условия. Без първоначална ценностна ориентация в многомерното пространство от възможности няма да е ясно условията в различните последователни ситуации, в които е намесен за каква свръхсрочна негова цел са подходящи. Този избор наричам множествен. Той не трябва да бъде бъркан с т.нар. многокритериален избор, който не е ценностен, а инструментално-рационален, налагащ се в по-сложни ситуации, за да се открие в тях скритото обективно най-добро решение. Вторият смисъл е въпрос на линеен избор (вж. например Korhonen, P., K. Silvenoinen, J. Wallenius, A. Öörni. 2012), при който обективно съществува най-добро решение, което се възприема като ефективно. Него наричам единичен избор.

Смисълът при управлението на цялостното поведение на даден социален субект или при управлението на сектори на обществения живот почива върху споделени ценностни предпочитания. Той е различен от инструменталния смисъл на тактическите и оперативните действия, съобразен до голяма степен с външните обстоятелства. Считаю, че стратегическите цели са първи във веригата от „каскадно“ осмисляне на управленските дейности надолу към тактическото и оперативното равнище. Тяхното формулиране е относително независимо от влиянието на конкретните фактори, произтичащи от конкретно протичащите ситуации. Единствената възможност за производство на стратегически смисъл при тези обстоятелства е ценностният избор, а не инструменталната реакция на предизвикателствата на обективната среда, което е ареал на тактическото и оперативното управление.

Смятам, че така се очертават два относително различни вида конкретни крайни цели-състояния на тактическото равнище на управление. Първите са продиктувани „отгоре“ като конкретизация на стратегическите приоритети и служат за тяхното стриктно следване. Това са крайни тактически цели, но със стратегическо значение. Вторият вид крайни цели-състояния се формират като непосредствена реакция на текущите предизвикателства. Те са тактически цели без стратегическо значение, макар в някаква степен да са косвено зависими от следваната стратегическа посока на развитие.

Казано с други думи, как познаваме крайните си цели за обозрим период напред, ако нямаме други, по-обща цели, които очертават пътя ни за десетилетия напред? Отговорът на този въпрос дава тъкмо стратегията. Ежедневното съзнание припознава целите единствено като желани крайни състояния, които трябва да бъдат достигнати по най-ефективния начин в името на подобряване на актуалното положение. Стратегическото мислене обаче е различно. То дефинира друг вид цели – цели-смисъл, цели за следване на посока на развитие



на организацията или процеса на управление на сектор на обществения живот. Стратегиите съдействат за осигуряването както на ефективност, така и на ефикасност на действията. Едновременно с това те са инструмент за максимизиране на резултата от цялостното поведение.

## ФИЛОСОФСКОТО РАЗБИРАНЕ

В контекста на системния подход управлението е целенасочено отношение между управляващ субект и управляван обект. От тази гледна точка философският подход очертава собствената същност на стратегирането като специфичен процес на създаване на общ смисъл на управлението на особено дълги вериги от последователни дейности от първостепенно значение както за субекта, така и за обекта на управление.

Големият норвежки политически философ Йон Елстър (Elster, 1979) извежда философски понятието за стратегия, обвързвайки го със смисъла на човешките действия. Животното („локално максимизиращата машина“) прави елементарен и затова предопределен „избор“, като винаги избира непосредствено актуалната изгода. То не е в състояние да изчаква с оглед осигуряването на по-голяма изгода от изгодата в момента. „Локално максимизиращата машина“ не е в състояние да отчете какво би се случило отвъд близкия хоризонт и затова не е в състояние да предприема стратегии. Такъв избор се нарича параметричен. Той е противоположен на човешкия тип избор на Одисей, който се привързва за мачтата, за да се откъсне от параметрите на непосредственото в името на успеха. Това е по-висш смисъл. Тъкмо той е стратегически по своя характер.

В много случаи въздържането от максимизация в актуалния момент води до многократно по-големи ползи по-късно. Това може да бъде видно и избрано само от сложната човешка „машина“. Поведението на човека („глобално максимизираща машина“) се отличава чрез 1) способността му да се отнася едновременно както до непосредствено възможното, така и до бъдещето. Той е в състояние да избере глобално най-добрата алтернатива, защото е в състояние да изследва всички алтернативи, всички възможни бъдещи състояния; 2) способността му да избира между неактуализирани възможности и 3) способността му да е носител не само на собствени вярвания, желания и намерения, но вярвания, желания и намерения на други, замесени в ситуацията. По-точно, този тип избор може да се нарече стратегически. Социалният субект, който е по принцип глобално максимизиращ, е способен да схване стратегическата природа на средата.

С оглед хипотезата, че стратегиите придават пряко или косвено общия смисъл на действията на даден субект или решаването на централен проблем в развитието на даден сектор на обществения живот, преимуществено значение следва да имат философските теории, които обясняват процеса на осмисляне на поведението. Като особено плодородни в това отношение са се очертали Кантовият категоричен и хипотетичен императив, рефлексите върху модерната рационалност (на поведението) на Франкфуртската школа, отделни идеи на Юрген Хабермас и др., критиките на идеята за прогресивно движение при осмислянето на човешкото поведение и философските теории на дейността на Георг Хенрик фон Райт (например Von Wright, 1972), включително философско-психотерапевтичния подход на психолога Виктор Франкл (Frankl, 2006) и т.н.

В „Критика на чистия разум“ Имануел Кант въвежда прочутия категорически императив (Стефанов, Личев, 1995 [Stefanov, Lichev, 1995]). Това е основополагаща философска категория, която най-вероятно има силно обяснително значение и спрямо философското понятие за стратегия. Категорическият императив функционира заедно с хипотетическия в единна логическа схема. По-точно, една част от постъпките на социалния

субект се ръководят и от категорическия, а друга – от хипотетическия императив. Двата случая се различават до такава степен, че всеки от тях може да се обясни като отрицание на другия. Може да се предположи, че докато категорическият императив се отнася до стратегическото равнище на цикъла на управление, хипотетическият императив обяснява по-ниските равнища на управление.

По-подробно, във философската концепция на Кант субектите извършват своите социални („морални“, т.е. съобразени с другите) постъпки на основата на определени принципи благодарение на „притежанието на воля“ (воля притежава само субект, т.е. тук става дума за субективната свобода да се правят избори). Въпросните принципи обаче са две различаващи се групи. Когато водещият принцип зависи от дадено лично конкретно желание на субекта в дадена ситуация, той няма характеристиката на „морален закон“ на поведението. Причината за това е, че при такива обстоятелства субектът не се води от своето самоопределение (същност, смисъл на съществуване, мисия) спрямо другите субекти и съответно не изявява себе си като част-носител на общия смисъл („общия закон“). Накратко, когато постигането на конкретните цели на даден субект зависи само от императива на емпиричните условия на външната среда, които имат случаен, а не устойчив характер, поведението му не е свързано с неговата дълбока същност, проявяваща се главно в отношенията му със себеподобните.

Моралната (социално, а не само индивидуално значимата) постъпка е резултат от вътрешен императив (самопреценката на поведението сред другите от гледна точка на собствената същност) и е в разрез с независимия от морала външен императив на окръжаващата действителност (преценка на инструменталното моментно поведение без оглед собствената същност като социално същество). Стратегията от тази гледна точка може да се определи преди всичко като инструмент за обосноваване на поведение на основата на морална самопреценка (преценка на собствената мисия в обществената среда).

Стратегическите цели са различни от инструменталните. Целите, определени от хипотетичния императив се отнасят до това как да се осъществи конкретно лично намерение. Затова тяхната универсална рационалност е свободна от специфично ценностно оценяване. При категорическия императив обаче субектът не се стреми да постигне конкретна цел, а нещо по-общо – самореализацията. Такива постъпки са необходими сами по себе си. Целите, които се преследват нямат инструментален, а общ характер и не могат да бъдат оценени като добри или лоши. Тяхното значение е изявата на субективната същност тогава, когато тя има морално значение. Затова например търсенето на рационален „смисъл на живота“ (рационален смисъл на съществуването) е само по себе си неправилно.

Близко по съдържание е виждането на други водещи философи, социални психолози и антрополози за „осмислянето“ на онова, което се върши. Георг фон Райт особено ясно разделя и противопоставя инструменталната и по-висшата социална рационалност на субективното поведение. Според него дейността не трябва да се обяснява единствено или преди всичко с това, доколко тя е рационална за субекта, а даже повече с обективния смисъл, с която рационалната за субекта дейност на свой ред е била осмислена. Фон Райт често се противопоставя на обикновената каузална интерпретация на осмислянето (Von Wright, 1971; Meggle, 2006).

Следователно мисля, че може да се говори за двустепенно осмисляне на поведението. Осмислянето на едно конкретно действие зависи първо от предпочитанията на субекта, които задават онзи смисъл, който е „претеглен“ спрямо обективните възможности за тяхното удовлетворяване във външната среда на действащия субект (актьор). Конкретните предпочитания, преценени спрямо възможностите за тяхното осъществяване обаче задават само непосредствения смисъл на поведението. Този непосредствен смисъл от своя страна

търпи въздействия не само от средата, но и от друг смисъл от по-висш порядък – трайни и дълбоки вярвания на субекта.

Всяка стратегия оперира в това, което наричам стратегическа среда. Това означава, че търпи както синхронни зависимости от други успоредно протичащи стратегии на други субекти, така и диахронни влияния на приключили стратегически проекти (path dependence). Освен това стратегическата среда обхваща паралелни стратегически проекти, разположени на различни равнища. Организационните стратегии например се влияят от стратегическите проекти на отделни звена на организацията, ако те притежават такива. Съответно оперативните стратегии за развитието на даден сектор или сегмент на обществения живот зависят в известна степен от организационните стратегии на включените в управлението им субекти. Естествено е да се предположи също така, че всяка организационна или оперативна стратегия се влияе даже от индивидуалните стратегии на определени ръководители. Така успехът на конкретен стратегически замисъл ще зависи от „векторния сбор“ на различните влияния върху него.

Въпреки всичко може да се очаква, че най-силно формиращо въздействие за субективната стратегия има все пак ценностното самоопределение на стратегиращия субект, изпълнението на неговата социална мисия такава, каквато е определена от него самия, образът, към който се стреми и с който иска да бъде не само разпознаван, но и който той иска да запази, развие и наложи в общественото пространство. В случаите, когато става дума за управление на цял сектор на обществения живот най-голямо значение за стратегията има формирането на разбиране за централния проблем и оценката на алтернативите за неговото разрешаване.

От тази гледна точка твърдя, че няма правилна или грешна стратегия, защото субективното самоопределение почива върху твърде общи и преди всичко субективно значими ценностни модели, близки до Кантовия категорически императив или висшите неинструментални значения на фон Райт. Оценка на такива ценностни системи може да се прави единствено от позицията на други ценностни системи, т.е. от субективните интерпретации на други субекти, като липсва напълно развитата възможност да се оценят обективно от някаква „висша“ инстанция. Вместо правилна или грешна стратегия има добре развита или неразвита стратегия, правилна или грешна стратегическа визия за поведението в даден период и т.н.

Бих обобщил, че философското разбиране за стратегията я представя като началото на онова, което назовах „каскада“ от значения, осмислящи поведението, която започва от най-общите определящи ценностни предпочитания и преминава към по-конкретни трайни приоритети, които се прехвърлят надолу в цикъла на управлението под формата на рамка на следващото тактическо равнище. Следователно от философска гледна точка стратегията е семантика на управленското действие.

## **КЪМ СРАВНИТЕЛНОТО ПОНЯТИЕ**

Освен по пряк философски път дедуктивното извеждане на понятие за стратегирането може да се осъществи чрез сравнение. Стратегията е част от пълния цикъл на управлението и там трябва да се търси нейната същност като противоположност на по-ниските равнища на цикъла на управление, с които обаче взаимодейства. Стратегическото равнище произвежда стратегии и следващите от тях стратегически проекти, пътни карти и пр., тактическото – целеви планове за действие и за разпределение на ресурси, оперативното – оперативни планове със задачи и команди.

Намирам, че известно развитие на понятието за стратегия чрез сравнението на високите и ниските етажи на управлението се забелязва през последните години с появата на т.нар. теория „стратегията като практика“ (Strategy-as-Practice). Тя се разработва от мрежа изследователи, сред които централно място заемат оксфордският професор Ричард Уитингтън (Whittington, 1996, 2001) и Паула Яржабковски от британската бизнес школа „Астън“ (Jarzabkowski, 2005).

Според мен тази теория представя стратегията по радикално нов начин. Тя приема стратегията като постоянен процес на генерално осмисляне на поведението на организацията във всеки момент от нейното съществуване с оглед единството и координацията на действията. По този начин концепцията за стратегията като практика набляга върху движението като изконна характеристика на стратегиите и скъсва всякакви теоретични окови в тази връзка. От една страна според авторите ѝ стратегията не е толкова начален план, колкото следването на обща философия на поведението, произтичаща от специфичните черти на организацията. От друга страна стратегията не застива в някакво желано крайно „най-добро“ състояние, отговарящо на въпроса „къде искаме да стигнем“, а продължава нататък, от едно желано състояние към следващо и т.н.

Тази теория е опит за изграждане на модел, който откроява детайлно инструментите, чрез които т.нар. „макро-организационни институционални практики“ оформят микро дейностите в организацията, както и обратно, инструментите, чрез които микро дейностите оформят макро процеса на „постоянно стратегиране“.

Основната положителна черта на модела е, че откриването на тези връзки обяснява същността на стратегията да внася смисъл и унисон между детайлите на организационното поведение. Влиянието на макро-организационните стратегически практики върху дейностите на микро-организационното равнище се заключава в разработени и спуснати отгоре модели на поведение въз основа на обобщена практика, т.е. рутина, стандартни типове проблеми, трайни разбирания, норми и вярвания. Обратното влияние на микро дейностите върху в процеса на стратегиране се осъществява чрез моделиране на основните практики в стратегическото управление (Valmra, Metsla, Rannus, Rillo, 2006).

Най-ценното в това ново развитие е, че, макар и бавно, се преодолява интуитивното мислене за стратегията и вместо това се търси нейната същност в обща обективна рамка. Разглежданият подход приема двуполусен модел на управлението, състоящ се от стратегия и не-стратегия. Привържениците му концентрират цялото си внимание върху взаимодействието между макро и микро равнището на функциониране на организациите, като макроравнището се приписва на стратегирането.

Проблемът, който този нов подход съдържа все пак е неговата непълнота. Микро и макро равнището на управление са двата полюса, между които лежи мезо-равнището. Последното не е някаква теоретична фикция. Средното равнище е реален елемент със сериозна опосредстваща функция между двата екстрема. Без средното звено макро и микро равнищата на управление не могат да взаимодействат. Ако макро равнището задава смисъл и посока на цялостното съществуване на организацията и управлението на даден обществен сектор, а микро равнището обхваща конкретните задачи, е невъзможно да се твърди, че общият смисъл може да се претвори в ежедневни задачи пряко, без междинна степен на конкретизация. Това означава понятието за стратегия да бъде извлечено от тризвенната структура на организационното управление, състояща се от стратегическо, тактическо и оперативно равнище. По-точно, онова, което се случва на стратегическото равнище може да бъде разбрано, като се съпостави с тактическите планове и оперативните задачи.

Масовото мнение е, че стратегията е предварително фиксирано намерение на субекта в стремежа му към подобряване на положението, в което се намира или поне преодоляване на сериозни предизвикателства, които му отправя неговата среда. Затова тя следва да бъде написан управленски документ, започващ с анализ на предизвикателствата на средата, следван от оценка на собствените възможности на субекта за справяне с положението, съобразяване с наличните ресурси и фиксираните на тази основа крайни цели-състояния. Липсва виждането за нуждата от постоянно цялостно осмисляне на действията.

Такова по-съвременно мнение застъпват много от възникващите напоследък школи. Първенство в това отношение има описаната по-горе теория „Стратегията като практика“ (SAP). За всички тях стратегията е в малка степен предварително фиксирано намерение дотолкова, доколкото произтича от трайни ценностни системи. Оттук нататък стратегическото управление трябва постоянно да решава въпроса с развиването на ценностната система, добавянето или отнемането на стратегически цели от първа величина, адаптиране на системата от стратегически цели и оттук постоянно обновяване на водещите приоритети, създаването и актуализирането на стратегически планове от стратегически по своя характер крайни цели-състояния и т.н. Подобно не-редукционистко виждане има своите трудно оспорими предимства. Стратегията е общо и относително най-трайно предварително намерение, което се допълва от постоянна навигация по време на стратегическото управление. Считаю, че модерното понятие за стратегиране почива тъкмо на такова виждане.

Управлението, ориентирано към постигане на крайна цел има сериозни ограничения. То е положително само в известни граници, отвъд които води до натрупването на сериозни дефицити в реалното постижение. Това се дължи на различни причини. От една страна предварително фиксираните крайни цели обричат постигнатият резултат да е твърде зависим от началното състояние. Дефиницията на такъв бъдещ резултат произтича от тясното познание на конкретни начални обстоятелства. Пропускат се множество съвсем немаловажни нови възможности, появяващи се по време на постигането на вече поставената крайна цел. Затова когато крайната цел бъде постигната, полученият резултат е изгубил част от своята очаквана стойност. Този ефект наричам дисконтиране на постижението в нестопанската сфера, за което ще стане дума малко по-нататък. Второ, предварителното планиране на достигането до крайната цел почива изключително върху началните фактори и в известна степен върху частичните предположения за различни въздействия, които ще настъпят във времето от началното планиране до крайното постижение. Такава основа на целенасочените действия е както ограничена, така и негъвкава. Трето, след постигането на целеното крайно състояние не следва нито продължение на действията, нито непосредственото поставяне на нова крайна цел. От така появяващите се периоди на бездействие, цикличност и прекъснатост пострадва развитието както на субекта, така и на пълноценното изпълнение на неговата мисия. Постигането на крайна цел се проявява като риск от тази гледна точка. Четвърто, докато постигнат цел след цел, субектите не търсят научаването на новото отвъд познатите хоризонти. Крайните цели са цели на непосредствената нужда. Те не са цели на развитието, а на реакцията на ситуативни предизвикателства. Зависимостта на действията от външни фактори доминира над зависимостта от самоопределението и далечния хоризонт на собствените предназначения за развитие. Така субектите с твърде целенасочено поведение не се развиват в степента, в която биха могли, ако се водят по-често от процеса, промяната, логическата верига, не от крайните цели. Крайният резултат е изпълнената крайна цел, а не социалният, икономическият или гражданският ефект.

Тези обстоятелства не правят преследването на предварително фиксирани цели неправилно или маловажно. По-скоро те ограничават положителния ефект само до непосредствените хоризонти. Колкото по-близка е крайната цел, толкова по-малко са вредните натрупвания на процеса на постигането ѝ. Колкото е „по-голяма“ и „по-отдалечена“ фиксираната крайна цел, толкова повече дефицити натрупва тя. Така, че тъкмо „големите“ и „отдалечени“ във времето предварително фиксирани крайни цели са с най-ниска стратегическа стойност.

По съвсем друг начин стоят нещата при управлението, ориентирано към процеса. При него действията са подчинени на последователното, постоянното, постъпателно подобряване на състоянието и по този начин всъщност развитието на самия субект. Вярно е, че без цел няма процес. Има обаче крайни цели и цели-посока. Постоянното управление на процеса е управление на промяната и движението. То има редица предимства. Само едно от тях е постигането на предварително определени крайни цели, към което обаче се прибавят и други, възможности, което управлението, насочено към цели не успява да осигури в задоволителен мащаб. Първо, при ориентация на управлението към процеса в неговото последователно развитие се постигат по-краткосрочни и по-маломасщабни цели, отколкото при управлението с насока само към крайни цели. Причината е, че подобни крайни цели са „проходни“, следващи една след друга във верига, определена от разгръщания се процес. Като по-компактни съответно те са затова с по-малко отрицателни натрупвания. От друга страна, като следващи една след друга крайните цели при управлението, насочено към процеса имат предимството да са смислово свързани помежду си, с което се ограничават и отрицателното влияние на прекъснатостта. Формулирането им не е така силно засегнато от разтворената ножица между начални условия при формирането и крайни условия при постигането. Ето защо такива цели са по-адекватни за постигането на значими резултати. Може да се добави още едно предимство на така формираните крайни цели като елементи на единен управляван процес. Те не произтичат толкова от непосредствената нужда в начален момент, а повече от динамично променящата се среда, от която се появяват *ad hoc*. При управлението на процес субектите научават повече за средата и го имат постоянно предвид, формулирайки целите и определяйки пътищата към тях. Така не само целите при насочено към процеса управление са по-адекватни, но и субектите достигат до по-висока степен на реализация на своята мисия. Веригата от последователни цели най-после е основата, върху която се следват собствено стратегическите цели, неограничени от време и пространство, подчинени на самоопределението на субектите, постигнато в относителна независимост от постоянното отвличащо влияние на всекидневните условия на външната среда.

Тези субекти ще се учат от грешките си и ще работят не само за да се постигне целта, но за да си гарантират, че когато те се постигне крайната цел, те ще са по-развити, отколкото са били преди да започнат преследването на тази цел.

Ориентираните към процеса субекти постигнат целите си, защото въпросният процес ги води така или иначе в същата посока. Развитието им не е случайно, а закономерно, а постигането на целите е един желан продукт на процеса. Субектите, ориентирани към постигането на крайна цел не са непременно в състояние да забележат следващата крайна цел преди да достигнат предварително планираната.

Докато постига едни крайни цели процесно ориентираният субект вече мисли за следващите, тъй като всичко, което върши е насочено към процеса на собствено развитие. Целите просто уточняват поетия път, по който субектът се движи. За ориентирания към процеса субект целите не са крайни точки, а километрични знаци.

## ОСНОВИ НА СРАВНИТЕЛНОТО ПОНЯТИЕ

Отличаването на стратегическото от тактическото и оперативното управление води до неговата еманципация от редуccionисткото му свеждане до увеличена версия на тактическото управление по нейните времеви, пространствени и смислови параметри.

Смята се, че субектът на решенията се намира в условията на неопределеност, когато е запознат с възможните ситуации, но не знае коя от тях ще се сбъдне, нито е достатъчно запознат с вероятностите за това. В статистическата теория на решенията са познати различни критерии за неопределеност – т.нар. песимистични или оптимистични критерии на Валд, Хурвиц, Лаплас, Савидж и др.

Бих казал, че управлението е основното средство на хората да се справят с несигурностите (uncertainties) на бъдещето (за несигурностите вж. преди всичко Knight, 1921, Lindley, 2006; Gilboa, 2009; Halpern, 2005). Материалът, от който е изградено бъдещето са несигурностите. Справянето с бъдещето е квинтесенция на управлението изобщо. Цялото управление е за бъдещето, било то непосредствено предстоящо или отдалечено във времето. По никой начин не може да се управлява миналото, а доколкото се управлява настоящето, това винаги е свързано повече или по-малко със стремежа да се постигне някакво бъдещо състояние.

Справянето с бъдещите несигурности твърде често почива върху познанието за миналото и настоящето. Уви, даже те са също изпълнени с несигурности от гносеологическа гледна точка за управляващите. Човек е несигурен в различна степен за всичко, което в бъдещето; голяма част от миналото също остава скрито; освен това има много от настоящето, за което липсва цялостна информация. Несигурността е навсякъде и няма начин да се избяга от нея (Lindley, 2006).

Несигурността е резултат от неопределеността. На всяко решение потенциално съответстват няколко възможни изхода в бъдеще. Понякога те могат да се предвидят и са известни, понякога не. Проблемът е в това, че даже когато изходите са известни, след като са повече от един за дадено решение никой от тях не може да бъде 100% сигурен, т.е. пълна сигурност винаги липсва. Така всяко за решение съществува винаги риск от нежелан изход, който е заплахата пред планираните действия.

Според мен обаче съществуват две различни ситуации на неопределеност, всяка от които създава различна форма на риск.

Първата рисковата неопределеност произтича най-вече от средата, в която се действа. Пълното еднозначно съответствие между решение и изход (сигурност) е нарушено от противодействието на участниците във взаимодействията в дадена ситуация. Всеки от субектите в такова взаимодействие трябва да се съобразява с интересите (линията на поведение) на останалите участници, които конституират средата за неговите собствени действия. За да вземе решение той трябва да се отчете противоречивите интереси на заинтересуваните субекти, при това в тяхната динамика. Затова такова противоречие има много повече интерсубективен и динамичен, отколкото чисто субективен и статичен характер, съответстващ единствено на желанията на субекта. По тази причина решенията, които са външно определени са много високо рискови, тъй като зависят от не толкова от едни-единствени, колкото от цяло множество намерения, които нагоре на всичкото се променят в хода на взаимодействието като резултат от измененията в предпочитанията на някои от участниците. Така породената сериозна степен на несигурност диктува вземането на решение, което носи най-голяма очаквана полза за субекта, а не изглеждащото най-малко неопределено. Така обаче несигурността се покачва още повече. Оттук и силно отрицателното предразположение към рисковите ситуации от този вид. Тяхното

съществуване кара субектите да търсят начини за тяхното оковяване в рамки при планирането, които да са предварително известни и по този начин да се ограничат възможните щети, които могат да нанесат. Условието е предварително да се знае вероятността, с която планираната рамка за развитие на риска е точна.

Вторият тип рискова неопределеност е до голяма степен обърнат образ на първия. Отново на дадено решение не съответства един точно определен изход. Това поражда риск. Този път обаче причината не се крие в неопределеността на средата. Предварителното знание за вероятността на изходите никога не е абсолютно, но за разлика от първия тип неопределеност тук вероятностите на изходите са напълно неизвестни. Така става невъзможно поставянето на рисковете в някакви по-определени планови рамки, за да се притъпят последиците от развитието им в нежелана посока. Изходите от всяко решение при такива обстоятелства са случайност. Това състояние е резултат не от протичаща ситуация в ограничен период с конкретни участници, а от преследване на значими субективни цели в особено дълги периоди, в които се сменят различни ситуации. По тази причина вторият тип рисковата неопределеност има субективен, а не интересубективен характер, тъй като функцията на полезност е субективно определена и зависи преди всичко от ценностите на конкретния субект. Степента на риск е значително по-ниска. Тя зависи главно от един, а не множество субекти. Също така тя зависи от сравнително статичната му идея за отдалеченото във времето състояние, което търси да постигне за себе си, а не от динамиката на ситуационната интересубективност. Рискът се намалява от възможността на субекта да участва до някаква степен в избрани от него ситуации по пътя към постигане на желаното състояние. Той може да се намали и от възможностите за преформулиране на крайното желание през дългия период на неговото постигане така, че да е достатъчно адекватно спрямо степента на рискове, които носи със себе си.

Някои от несигурностите на бъдещето могат да се окажат заплахи, но други – възможности пред желаното развитие. Според мен погледнати от настоящето, несигурностите в цялото бъдеще са рискове, зависещи от обстоятелствата, като някои от тях могат да се окажат възможности, но други – заплахи. Погледнати от по-далечно бъдеще, несигурностите в по-обозримото бъдеще са рискове на управлението, като от една страна те са или използвани, или неизползвани възможности, а от друга – преодолени или непреодолени заплахи.

Според една обща теория несигурностите в бъдещето се проявяват по четири начина (вж. Courtney, Kirkland, Viguerie, 2000): 1) Те липсват напълно, когато съществува една-единствена възможност за по-нататъшното развитие, която е известна на управляващите. В такъв случай липсват рискове; 2) Несигурностите съществуват под формата на строго ограничен брой възможни бъдещи развития, които са познати на управляващите, едно от които непременно ще се случи, но предварително не е ясно кое точно. В такъв случай рисковете и възможностите са предвидими; 3) Несигурности съществуват, но предварително не е известен цялостният „списък“ от бъдещи развития, нито кое от тях ще се случи, но все пак управляващите познават поне областта, в която развитие ще последва. Рисковете са големи и не всички от тях са предвидими, но могат да се очаква, че някои условия в бъдеще ще се превърнат във възможности пред управлението; 4) Управляващите не познават предварително нито бъдещите развития, нито областта, от която някое от тях ще се появи. Рисковете в такъв случай силно преобладават над възможностите.

Считам, че първият случай е особен. За разлика от останалите три там всъщност несигурностите не се проявяват и управляващите са спокойни, защото са защитени от очакването на рискове. Такъв особен вариант навежда на мисълта, че е възможно търсенето на още една пета форма на проява на несигурностите на бъдещето извън споменатите по-



горе, която в известен смисъл е симетрична на първия тип. При първия случай управляващите нямат почва за активно отношение към бъдещето, тъй като то им поднася само възможност, макар и само една-единствена. При всяка от останалите три форми управляващите изчакват пасивно бъдещите развития.

Предлагам да си представим още една пета ситуация, в която управляващите активно манипулират несигурностите и ги свеждат до възможности: При начално непознаване на областта на което и да е бъдещо развитие, а оттам и какво ще се случи, управляващите могат 1) да фиксират сами областта на развитие, каквато желаят, вместо да изчакват относително пасивно развитията, за да сведат рисковете до позната сфера и 2) да манипулират баланса между рискове и възможности в полза на възможностите, като разширят времеви хоризонт, за да са в състояние да увеличат броя на възможностите. Историята изобилства със случаи на такова активно отношение към несигурностите. То лежи в основата на стратегическото мислене и действие.

Намирам възможно и обяснително твърдението, че трите равнища на управление – стратегическо, тактическо и оперативно – отговарят на 3 различни начина на колективно справяне с бъдещето. Всеки от тези три етажа отговаря на един от трите начина на справяне с бъдещето. Трите равнища на управление са негови последователни фази, като всяка следваща приема продукта на по-високо разположеното равнище, конкретизира го и подава собствения си продукт на по-ниското. Както беше казано, стратегическото равнище има особеността да е първо в тази верига, като преди него няма друго равнище, което да подава продукт, който то да преработва. Затова то има определящо значение.

В тази връзка считам, че несигурностите могат да бъдат или игнорирани (все едно, че ги няма), или ограничавани (опит да бъдат контролирани), или използвани (приети такива, каквито са):

1. Игнорирането на несигурностите е често срещана практика. Изконна черта на човешкото поведение е да търси сигурностите, когато проектира начини да се справи с бъдещето. Вечен стремеж е несигурността да бъде сведена до нула и с това да се премахнат изненадите, породени от неконтролираната случайност. Управляващите търсят точни прогнози или направо нареждат последователности от „сигурни“ събития, подобни на разписанието на влаковете по гарите. Липсва скептицизъм, не се отчита възможна грешка, не се използват специфични управленски методи за съобразяването с нежеланите случайности, какъвто е примерно „адвокат на дявола“. Отчитането на грешка при такива обстоятелства е по принцип невъзможно, тъй като залагането върху сигурностите прикрива появата на каквато и да било несигурност. Управлението в подобен контекст е възможно на най-ниското оперативно равнище. Задачи могат да се раздават и изпълнението им може да се контролира след като са осигурени нужните материални, човешки, времеви и пр. ресурси, т.е. в атмосфера на голяма сигурност. Проблемите обаче могат да възникнат винаги, при това да се окажат „неоправдано“ големи спрямо размерите на предизвикалата ги причина. Всяка непредвидена случайност може да осуети оперативния план в неконтролируема степен – тя не е била предвидена и превантивни мерки срещу нея в повечето случаи не са (и най-често не могат да бъдат) взети. Отговорността на оперативния управляващ е голяма, пряка и изчислима. И все пак оперативното управление не би могло да се осъществи при други условия, освен чрез изграждането на неговите оперативни планове върху гарантирани до голяма степен параметри, т.е. върху сигурности и при игнориране на несигурностите на бъдещето.

2. Ограничаването на несигурностите до определени предвидими рамки е алтернативна практика. Квинтесенцията на тази практика е планирането. Планът стъпва върху сигурните параметри на движението към бъдещето, осланяйки се на тенденциите (трендовете) на

миналото развитие на организацията или процеса и на отчетените силни и слаби нейни страни в настоящата ситуация, както и очакваните с голяма степен на сигурност заплахи и предизвикателства в най-обозримото бъдеще. Плановете третираят несигурностите като донякъде контролируемо „зло“, поставяйки ги в клетки на „от-до“ (планира се даден параметър, който ще се движи в рамките на от-до на база миналите тенденции и въздействията настоящето и предположенията за непосредственото бъдеще). Несигурностите могат да се появят и извън предвидените параметри, макар и в ограничен размер. Това знае всеки плановик. Затова те се разглеждат негативно като потенциална опасност, следователно рискове. Срещу подобно развитие са измислени контрамерки от сферата на „управление на риска“, включително практиката плановете да бъдат регулярно адаптирани към променящите се условия. Пример в това отношение са бюджетите, които обикновено са едногодишни финансови планове. Предварително се залага коригирането на бюджета на определен етап от неговото изпълнение, за да се адаптира той към появилите се несигурности, особено тези, които не попадат в никакви предварително поставени рамки. Най-често това се прави, когато се достигне до полугодieto от неговото приложение, а счетоводителите, които работят пряко с парите оперират на още по-къси периоди, каквито са тримесечията. Очевидно плановете не могат да се справят с несигурностите за особено дълъг период и са в немалка степен „късогледни“. Те са построения на бъдещето 1) от позициите на миналото и настоящето, 2) от позициите на външните спрямо организацията въздействия на средата и 3) от позициите на негативно разглежданите несигурности като вероятни заплахи. Някои от несигурностите се оказват възможности на някакъв етап от изпълнение на плана, а не непременно заплахи. Част от такива възможности обаче се оказват по същия начин като заплахите или в плен на предварително поставените рамки, тъй като първоначално са били категоризирани общо като бъдещи несигурности, или са напълно неочаквани, ако произтичат от появили се непланирани несигурности. И в единия, и в другия случай това са ограничени възможности, чиято произход е външната среда. Ограничението на заплахите ограничава и възможностите. От казаното проличават неизбежните ограничения на планирането, а значи и на тактическото управление. Все пак възможностите за лавиране на тактическото планиране са много по-големи, отколкото при оперативното планиране. Това включва гъвкавостта на решенията – целите, разпределението на ресурсите и подредбата на дейностите в организацията, за която се планира. Съответно отговорността на тактическите ръководители е по-аморфна, непряка и по-трудно контролируема, отколкото при оперативните мениджъри. Възможността да се постави риска в относително ясни или поне търпящи корекция граници е съществена почва за всичко това. Мисията на тактическото равнище е да създава всички общи условия за функционирането на оперативното управление.

3. Позитивното приемане на несигурностите има обаче най-големи предимства. Такова отношение към несигурностите е възможно преди всичко от позициите на оформена идея за по-далечното бъдеще. Не рестриктивната външна среда определя развитието на едни несигурности в заплахи, а други – във възможности, а свободната идея за бъдещето. Тя е тази, която служи за разпознаване на появилите се възможности във всеки момент от движението по пътя към себе си колкото и дълъг да е този път, следователно и трудно прогнозируем. При тези обстоятелства е въпрос за добро управление заплахите да бъдат заобикаляни, а възможностите – използвани. Тук основна роля в първия случай играе ефектът на изчакването, а във втория – първенството на реакцията. И в двата случая става дума за това, което наричам управление на времето. Освен управление на времето съществува още една форма на управление на риска от стратегическите позиции на бъдещето. Така или иначе се предполага едни от несигурностите да се превърнат в заплахи,

но други – във възможности. Въпросът тогава е да се управлява рискът така, че появата на възможности да преобладава над появата на заплахи. Балансът между рискове от заплахи и възможности за движение към идеята за благоприятно бъдещо състояние подлежи на манипулиране. Това става с увеличение на дела на възможностите. За целта трябва да се увеличи пространството, на което те се появяват, както и заедно с това на времеви период, в който могат да се очакват. Такъв е погледът върху несигурностите на стратегическите ръководители. За да увеличат пространството на несигурностите, с което се цели създаването на благоприятни условия за умножаване на тези от тях, които ще се превърнат във възможности, стратегите моделират не едно бъдеще, а няколко (futures, мн. ч.), създавайки няколко сценария (а не планове). Стратегическото планиране по тази причина е добре изразено от техниката на т.нар. сценарно планиране (scenario planning). От друга страна със същата цел те се стремят към обхващане на колкото може по-дълъг период от време напред – колкото е по-дълъг той, толкова повече са несигурностите, а оттук и възможностите като част от несигурностите.

Вярно е, че така може да се очаква да нараства и броят и на рисковете. Мисля обаче, че това не се случва в същия мащаб, както нарастването на възможностите. Причината е, че в сравнение с възможностите, рисковете са свързани много по-тясно с ограниченията на външната среда, докато възможностите от своя страна – с изявата на дългосрочните и недотам зависими от обстоятелствата намерения. Колкото е по-дълъг времеви период, толкова повече нараства вероятността да се дочака появата на нови и нови възможности за осъществяване на стратегическите цели чрез последователно поведение. Едновременно с това колкото е по-дълъг времеви хоризонт, толкова повече намалява относителният дял на несигурностите, които са рискове пред изпълнението на стратегическите цели, тъй като благодарение на параметричния си произход те са опасност предимно пред изпълнението на нестратегическите цели. Съвсем не е случайно твърдението „Възможностите се увеличават, когато се използват“, приписвано на самия Сун Дзъ.

Считам, че колективното справяне с бъдещето има още една характеристика, която добавя съдържание към понятието за стратегия. Тя се изразява в неизбежната тенденция към прогресивно намаляване на стойността на всяка планирана крайна цел. Заложеното като желан краен резултат днес ще е по-малко значимо след време, когато бъде постигнато. Обратно, предвидената цена за постигането му в момента ще се окаже по-висока накрая. Колкото по-отдалечен във времето е резултатът, толкова повече ще се усеща описаният ефект.

Ако стойността на един проект се изчислява днес в примерно 1 милион и изпълнението му трае 5 години, съвкупната крайна сума ще надхвърли днешните разчети с десетки хиляди. Парите днес не са парите след година. В икономиката това се нарича дисконтиране – необходимостта да се увеличават вноските в следващите години за дългогодишния проект с определен процент. Той съответства на скоростта на общо развитие и се компенсира от лихвата, определяна от централната банка.

Твърдя, че ефектът на дисконтиране се наблюдава не само за паричните стойности, но и за крайните стойности на всяка друга цел, материална или нематериална. Причината вероятно се крие в това, че с течение на времето неизбежно се натрупват нови и нови цели. По този начин първоначално преследваната постепенно „потъва“. Потъването се дължи не на нейната абсолютна, а на относителната ѝ стойност спрямо новопостъпващите цели.

На този фон според мен стратегията изпъква като онзи инструмент, който, подобно на лихвата (създавана чрез икономически, но и политически средства от централната банка) задържа стойността на целите с висока начална стойност за целия период на тяхното постигане. Намирам тази специфика на стратегията е изключително важна. Времевете

хоризонти при стратегическото управление са изключително дълги и ефектът на дисконтирането би се отразил особено негативно върху стремежа да се преследват цели, които системно се обезценяват, ако те не се поддържат постоянно на приоритетна позиция. Беше изтъкнато, че стратегията има общо с категорическия императив на Кант – стратегическите цели затова нямат конкретна стойност. Тяхното постоянно поддържане е въпрос на ценности, принципи и основни приоритети с жизненоважно значение. Дисконтирането важи в пълна степен за крайните цели. Обратно, приближаването към стратегическия идеал в далечно бъдеще го прави все по-ценен.

Затова стратегията следва да се определи като единствената неограничена територия на самоосъществяването на социалните субекти, на цялостното решаване на централните обществени проблеми и на постоянното поддържане на стойността на целите, свързани с тези две области.

За съжаление обаче стратегическите грешки са най-трудно разбираани, за тях винаги има спорове, измерването е невъзможно, защото обектите на измерване са в далечното бъдеще, а и в създаването и изпълнението на стратегии участват по различен начин множество фактори. Така че стратегическата отговорност е главно с исторически характер и потърсването ѝ обикновено идва късно.

## СРАВНИТЕЛНОТО РАЗБИРАНЕ ЗА СТРАТЕГИИТЕ

Стратегическото управление има своя логика, която е не само отчетливо различна, но в много отношения противоположна на тактическото и оперативното управление.

Твърдението ми е, че оперативното управление строи и следва линеен модел на непосредственото бъдеще и е безчувствено към несигурностите. Тактическото управление тръгва от миналото, съобразява се с настоящето и гради прогнозен модел на обозримото бъдеще. Така то създава сравнително по-продължителен модел на обозримото, а не на съвсем непосредственото бъдеще. На този фон уникалното за стратегическото управление е, че тръгва от модела на далечното бъдеще назад към настоящето, за да изгради на тази основа модел на обозримото бъдеще, който да бъде осъществен като крачка обратно към далечния хоризонт.

	<b>СТРАТЕГИЧЕСКО УПРАВЛЕНИЕ</b>	<b>ТАКТИЧЕСКО УПРАВЛЕНИЕ</b>	<b>ОПЕРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ</b>
<b>СТАРТОВА ПОЗИЦИЯ</b>	Далечното бъдеще	Миналото, настоящото	Настоящото
<b>ВИД НА ПОЗИЦИЯТА</b>	Идеал	Тенденция	Параметри
<b>НАЧИН НА СЪЗДАВАНЕ НА ПОЗИЦИЯТА</b>	Ценностно- рационален избор	Инструментално- рационален избор	Параметричен избор
<b>ДВИЖЕНИЕ</b>	Итерация: назад до настоящото, после напред до дестинацията	Постъпателна: напред до дестинацията	Скок: напред до дестинацията
<b>ДЕСТИНАЦИЯ</b>	Далечното бъдеще	Обозримото бъдеще	Непосредственото бъдеще

<b>ПРОДУКТ</b>	Сценарен модел на обозримото бъдеще	Прогнозен модел на обозримото бъдеще	Линеен модел на непосредственото бъдеще
<b>ЗНАЧЕНИЕ</b>	Придвижването към идеала	Ефективна реакция в ситуацията	Преходът от цели към действия
<b>СМИСЪЛ</b>	Самоопределението и определението на централния проблем	Разпределението на ресурси и дейности	Приложението на ресурсите чрез дейностите
<b>ФОРМА</b>	Обща рамка на действията чрез принципи, намерения и приоритети, операционализирани до крайни цели	Тактически план с крайни цели	Оперативен план с цели задачи

Оказва се, че както тактическото, така и стратегическото управление строят конкретни модели на обозримото бъдеще, определящи крайни цели. Тези два модела обаче се различават по причина, че произхождат от диаметрално противоположни източници. Стратегическото управление създава сценарен модел на обозримото бъдеще, докато тактическото – прогнозен модел. Различни са съответно крайните цели, които се формулират в двата случая. За последното ще стане дума по-късно.

Считам, че моделът на обозримото бъдеще, създаван от тактическото управление почива върху изминатия път (path dependence), т.е. произлиза от обективната действителност на случилото се. Моделът на обозримото бъдеще, създаван от стратегическото управление почива върху намеренията за далечното бъдеще, т.е. произлиза от субективното ценностно определение на онова, което трябва да се случва изобщо.

Двата модела не се изключват, а се допълват в управлението чрез цели. Тактическият модел е по-ограниченият от двата, тъй като не включва арсенала от най-дългосрочни цели. Той интерпретира само съществуващите тенденции. С други думи екстраполирането на миналите тенденции и рационалните прогнози за бъдещето не създават възможност за адекватното навлизане в по-далечното бъдеще и съобразяване с множество мотиви, които идват по тази линия. Стратегическият модел също има ограничения. В ареала на стратегическото управление не влизат целите, които се отнасят до ефективната реакция на всекидневие по повод действието на ситуационни фактори. Стратегът вижда възможности в протичащите днес процеси, невидими от позициите на тактика. От друга страна на стратега убягват някои условия в актуалния момент.

Според мен доброто управление (Good Governance) изисква съчетаването на крайните цели, произтичащи от всеки от двата модела на обозримото бъдеще.

В тази плоскост стратегическото управление има двойка роля.

От една страна то има уникалната задача да укрепва идентичността и ценностния интегритет на организацията (т.е. стратегиращия субект). Така стратегиите осмислят цялостното поведение за неопределен период, като създават и поддържат обща смислова рамка на последователните управленски цикли. Стратегиите правят поведението непротиворечиво и ефикасно, тъй като го подчиняват на общ смислов източник. В това отношение последователността и смисловата непрекъснатост на поведението е изключителна цел независимо от налагащите се „завои“. Следователно в никакъв случай тук не става дума за праволинейност на поведението, а за непрекъснатост.

От друга страна стратегическото управление осмисля пряко или косвено тактическите решения в рамките на конкретните управленски цикли. Това означава, че стратегическите цели претърпяват конкретизация на тактическото равнище, за да се доближат до своята реализация в крайна сметка чрез дейностите. Стратегическите цели се превръщат в крайни тактически цели, които са пряко свързани с управлението на процесите в даден сектор или сегмент на обществения живот в глобалната среда на дадени исторически условия. Секторът (като здравеопазване, образование, сигурност) засяга проблеми на цялото общество. Сегментът засяга проблеми на дадена публика. Тактиката също се ангажира с проблемите на обществени сектори и сегменти, но само в рамките на конкретни ситуации. Стратегическото управление се отличава значително в това отношение.

Твърдението ми е, че всеки сектор на обществения живот се характеризира с определена система от трайни проблеми тъй както всеки стратегиращ субект се отличава със система от трайни ценности. По същия начин, по който специфичните ценности на даден субект постоянно регенерират от една ситуация към следващата и това поддържа неговата идентичност, така и проблемите на секторите и сегментите на обществения живот остават приблизително едни и същи в различни исторически епохи. Например секторът „Образование“ е постоянно зает с проблеми, като качеството на висшето образование, отпадането на ученици от системата преди завършване на средно образование, функционалната неграмотност и т.н. Всеки отделен исторически период от своя страна се характеризира с особен централен възлов проблем, например раздържавяването в България през 1990-те години, последвано от хармонизирането с европейското законодателство, след това икономическата криза т.н. Всеки такъв централен проблем въздейства върху системата от характерни проблеми за отделния сектор или сегмент на обществения живот. Наличието на централен проблем в даден период свързва всички сектори на обществения живот. Стратегиите, които се отнасят до управлението на секторите или сегментите се насочват тъкмо към намирането на конкретни подобрения в рамките на разбирането за битието на възела проблеми в съответния исторически период, поставени в глобалната среда на други обществени проблеми. Такива стратегии имат трайност, която зависи от срока на разрешаване на централните обществени проблеми.

Определям като организационен вид стратегията, когато е насочена към укрепване на идентичността на даден субект в неговата глобална среда и съдейства за неговата самоактуализация чрез осъществяване на социалната му мисия. Когато стратегията е насочена към намиране на оптималния модус на системата от трайни проблеми за даден сектор или сегмент на обществения живот в глобалната среда на определен исторически период я определям като оперативен вид стратегия. В първия случай общата цел е запазването, а във втория – промяната. Съответно при организационните стратегии фокус са проблемите на субекта, а при оперативните – на обекта на стратегирането. Двата вида стратегии са двете страни на една и съща монета – създаването на обща смислова рамка на управленския цикъл.

Когато става дума за генералното осмисляне на съществуването на субекта (при организационния вид стратегии) смятам, че нещата стоят по следния начин. Погледнат от вътрешната гледна точка на стратегиращия за себе си субект, стратегическият смисъл е утвърждаването на собствената му идентичност – нейното задължително оцеляване, по възможност развитие и евентуално експанзия. Погледнат отвън, стратегическият смисъл е изпълнението на неговата социална мисия. Укрепването на идентичността е въпрос на самоактуализация на субекта, а изпълнението на мисията – на неговото самоосъществяване. В прагматичен план организационната стратегия осигурява трайното конкурентно предимство (ТКП) на своя субект.

Когато става дума за генералното осмисляне на онова, което се върши за сектора или сегмента на обществения живот, т.е. за обекта на управление (при оперативния вид стратегии), нещата стоят по сходен начин. Погледнат от вътрешната гледна точка на управлявания обект, стратегическият смисъл е постигането на състояние, което определям като оптималния модус на възела от специфични проблеми в глобалната среда на историческия период. Погледнат отвън, от гледната точка на управляващия субект, той е преодоляване на влиянието на централния проблем в глобалната среда на историческия период. Постигането на оптимален модус е максимизиране на колективните ползи, а преодоляването на централния проблем – изпълнение на историческата мисия на управляващия субект. В прагматичен план оперативната стратегия осигурява постигането на възможно най-високото ниво на амбиция (НА) при подобряване на състоянието в сектори или сегменти на обществения живот.

Нивото на амбиция при стратегическото управление според мен представлява специална тема. Ако изобщо се говори за действителна амбиция, то тя е характерна преди всичко за стратегирането.

Организационната стратегия засяга кардиналния проблем за съществуването на стратегиращия субект. Ако това съществуване е гарантирано чрез следването ѝ, тогава стратегията се насочва към осигуряване на следващото, по-високо стъпало – развитието на субекта сам по себе си. Ако и това е постигнато в необходимата критична степен, стратегията преминава към още по-амбициозния въпрос за експанзията на субекта в неговата среда. Експанзията може да протича под различни форми – асимилиране на доскорошни конкуренти, заемане на водеща позиция сред съюзници или размножаване на собствения модел чрез създаване на нови организации по собствено подобие с цел укрепване на идентичността и умножаването на съпротивителните сили при защитата на собственото съществуване и развитие.

Оперативната стратегия по аналогичен начин засяга кардинални въпроси, но този път на съвместното съществуване. Стратегиите по принцип са извикани на живот от наличието на проблеми. Те не са необходими само в рая, където всичко е уредено. Стратегията тръгва от възли от проблеми, с което напомня на тактиката, която също тръгва от отчитане на състоянието на средата, но подобна аналогия свършва дотук. Тактиката извира от параметрите на ситуацията, за да постигне в някакъв краен момент подобрене на положението. Стратегията в публичната сфера има предвид състоянието на проблемите, но не с цел подобряване на положението. Смисълът на стратегирането е да се осигурят вериги от последователни благоприятни ситуации и да се прекъснат възможностите за развитие на негативни ситуации. Едно е да се търси подобрене в рамките на даденостите, друго е да се манипулират те изначално така, че да не се появяват повече силно ограничаващи рамки за цялостното развитие на сектора или сегмента на обществения живот. Затова стратегиите се насочват към разрешаване на централния проблем в глобалната среда на даден исторически период. Подобряването на положението означава подчинение на ограниченията, идващи отвън и затова не намира никакво кардинално решение: човек с ниски доходи може да ги планира така, че да му остават стотинки за кафе няколко пъти на месец. Стратегическо решение обаче би било, ако „окачи на гвоздея“ цялото това съществуване и избере алтернативно. Новият модел също носи със себе си възли от проблеми, но подборът му следва да е направен така, че разрешаването на новите проблеми да е далеч по-лесно, както и устойчиво във времето.

Трябва обаче да се прави разлика между ниво на амбиция и радикализъм. Вярно е само това, че кризисните стратегии дават най-добър пример за амбиция, когато е застрашено или съществуването на стратегиращия субект, или развитието на цял сектор или сегмент на

обществения живот. Не трябва да се забравя, че следването на стратегическа линия е постоянен процес, който обхваща и всички по-благоприятни състояния. При тях целта е цялостното устойчиво развитие или решителната експанзия. Тези задачи не са добро пожелание, стига кризата да е отминала, а равностойни задължения на управляващите органи. Така например във втората половина на 20 век Германия, Япония, Корея и други страни са следвали кризисни стратегии, но днес същите продължават линиите си за настъпателно развитие, лишено от радикализъм, но не по-малко амбициозно от годините на криза.

Както организационните, така и оперативните стратегии придобиват конкретен вид в рамките на исторически периоди, формирани от съществуващия в тях централен обществен проблем. Централен (ключов) проблем е този, чието решаване (или ограничаване, трансформиране и пр.) води до положително реструктуриране на система от други проблеми („оптимален модус“), обикновено трайните регенериращи проблеми, характерни за даден сектор на обществения живот.

И организационните, и оперативните стратегии пулсират с ритъма на въпросните исторически цикли в глобален план. Те придобиват известна завършеност в отделните исторически социално-пространствени и времеви единици. Вярно е, че укрепването на субектната идентичност или балансирането на постоянните проблеми за отделните сектори или сегменти на обществения живот са постоянни процеси. Тъкмо като постоянни процеси обаче те се отличават с неизбежна цикличност.

Всеки такъв цикъл предизвиква концентриране на социална енергия, насочена към разрешаването на специфичната форма на проблеми пред идентичността на стратегиращите субекти или пред секторите и сегментите на обществения живот. Тези енергийни „кванти“ на постоянния процес на стратегическо управление заемат формата на относително завършени стратегически визии за историческия период в глобална среда, операционализирани до равнището на планове с конкретни цели.

По формата си това са отделните стратегически проекти. Такава е основата за определяне на срока на действие на конкретен стратегически проект, който произтича от трайността на централния проблем, визията за неговото решаване и планираните за целта действия и ресурси. Абсурдно е сроковете на една стратегия да се определят по друг начин, примерно на интуитивно посочени кръгли годишнини, каквито са десетилетията например („2020“), или според датировката на европейски или други наднационални стратегически проекти (приемане на външната логика на авторитет).

Следователно определям стратегията не само като семантика (какъвто я представя философският подход към понятието), но и прагматика на управлението, каквато се разкрива нейната същност в сравнение с другите равнища на пълния цикъл на управлението. В прагматичен контекст стратегическият смисъл се отъждествява с ползата, която носи за управленския цикъл.

## **СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ЦЕЛИ**

На основа на казаното дотук мога да твърдя, че стратегическото, тактическото и оперативното равнище произвеждат три отчетливо различни типове цели. Трите типа цели залягат в основата на трите различни типа планиране – стратегическо, тактическо и оперативно.

За съжаление лексиката на българския език не разполага с отделни термини за съответните три различни типа цел. Съществува само една дума за цел, а това води до



масовото погрешно виждане, че няма разлика между трите типа цели. Английският език прави разлика между следните три групи термини:

- purpose, reason, intent, aim, direction, purport, point, designation, които термини обозначават цел-смисъл и затова се отнасят до стратегическото управление,
- goal, end, objective, target, които означават крайна цел-състояние и затова се отнасят до тактическото управление и
- task, effect, destination, които термини са най-близо до смисъла на целта да произвежда непосредствен ефект, т.е. цел-задача, поради което описват целеполагането на оперативното равнище.

Липсата на специални термини на български език обаче не е пречка да се формулират композитни термини. При тях допълнителната съставка, придружаваща основната съставка „цел“ конкретизира точната употреба на така получения съставен термин като цел съответно в стратегическото, тактическото или оперативното управление. По този начин бих могъл да формулирам следните композитни (съставни) термини за цел:

- цел-смисъл
- крайна цел
- цел-задача

Интересува ни най-вече спецификата на първата група цели-смисъл.

Те се формират в процеса на стратегическото управление и подлежат на по-нататъшна конкретизация. Считаю, че тя настъпва след съобразяването им не само с условията в обозрим период от време, но и чрез съгласуването им с други стратегически цели. Така се стига до основния продукт на стратегическото управление: общите принципи, намерения и приоритети, насочващи всички основни действия и осигуряващи единството и непрекъснатостта на тяхната верига. Намеренията са производни на принципите на цялостното поведение, докато приоритетите са адаптация на намеренията спрямо промените, които неминуемо настъпват в дългите периоди, в които те са определящи цялостните действия. Приоритетите са вход (input) към стратегическото планиране.

Намираю, че така погледната стратегията е от една страна дългото връщане към себе си, а от друга – път към намиране на ново кардинално решение за справяне с възел от постоянно възникващи проблеми в даден сектор или сегмент на обществения живот. Тя не е план и като всеки план, защото не е подчинена на идеята за конкретно крайно състояние, което трябва да се достигне. Мисля, че на това най-високо равнище и в двата случая единствената завършена (в смисъл на единна и цялостна) инстанция е полюсът на идеала в бъдеще. Той обаче не може да е крайна инстанция. Парадоксално е, че бъдещето – неслучилото се, идеалът – играе роля по-скоро на начало, от което трябва да се тръгне, за да бъде някога достигнат. Но достигането при такива обстоятелства, мисля, може да е само асимптотично: колкото по-нататък вървиш, когато имаш стратегия, толкова повече осъществяваш идеала за себе си (организационна стратегия) или за решаване на типични проблеми (оперативна стратегия), който няма завършено състояние: сякаш „краят“ постоянно се отдалечава. Такъв тип цели наричам свръхсрочни, за да не бъдат обърквани с дългосрочните цели, които имат предстоящ и категоричен „край“, чрез което желано крайно състояние те са постигнати.

Твърдя следователно, че стратегията е логика на движението. Планираният като постоянно състояние „край“ се появява още в началото и никога не отминава, остава само придвижването в посока, постоянно задавана от него. Класическата алегория на управлението като кораб зарабатва и тук. Заповедта на капитана към кормчията „Насочи на север!“ е изпълнена още в първия момент, в който кораба легне на курс север и продължава да се изпълнява във всеки следващ момент, докато няма смяна на курса. Целта не е крайна

дестинация, т.е. желана позиция, постигната едва в последния момент, а посока на придвижване от самото начало, чието следване постепенно постига комплекс от различни ефекти в различни моменти. Стига да е последователно, и най-бавното движение (стратегия) достига и задминава достигането на най-голямата крайна цел (план).

Идеалът за себе си или за управлявания сектор или сегмент на действителността в рамките на генералната ситуация е постижим чрез ценностно определение (ценностен избор, ценностна интерпретация). Обратно, крайното желано състояние при класическото планиране е съобразено преди всичко с особеностите на средата, а след това с ценности, принципи и намерения. Стратегиращият се доверява на ценности, тактикът – на данните за добрите и лошите страни на ситуацията. Стратегът е много по-независим от актуалните обстоятелства и много по-зависим от собствените си определения, както и от успеха да внесе тези определения в обръщение сред критична маса сътрудници в организацията или управляваните социални общности. Трудно е да се определи като стратегия документ, който започва направо с анализ на обстановката и изгражда целите непосредствено на тази основа. Такъв документ е далеч повече план, а не стратегия.

Водещият стратегически идеал е толкова по-чист и ясен, колкото съдържанието му е по-малко примесено с елементи на актуални външни обстоятелства. Затова идеалът се формулира възможно по-далеч от настоящето. Колкото по-далеч в бъдещето е положен той, толкова по-стерилно е съдържанието му от външни примеси, които остават неизвестни. При такива далечни хоризонти няма предвиждания, още по-малко прогнози (предварително знание). Идеалът е коренно различен тип знание за бъдещето, почиващо върху ценности, воля и търпение. Това е още един повод да си припомним алегорията с Одисей като пример за стратегическо поведение.

Абстрактните цели-смисъл, достигнали състоянието на общи принципи, намерения и приоритети, подлежат на следващи степени на операционализация на тактическо и оперативно равнище. По този начин те достигат в крайна сметка до равнището на оперативни цели-задачи, с което приключва цикълът на целеполагане. В резултат на това стават възможни дейностите, които в обратен ред водят до осъществяването на стратегическите цели – субективната самоактуализация или подобрението в даден сегмент на живота.

Ако следваме линията на все по-голяма конкретизация на целите става ясно, че целите-смисъл на стратегическото равнище се декомпозират на тактическо равнище в крайни цели-състояния. Тук обаче става дума само за онези крайни цели-състояния, които имат стратегически характер, понеже са конкретизация на цели-смисъл.

Изключително важно е обаче да отбележа, че далеч не всички крайни цели-състояния на тактическото равнище имат произход от стратегическите цели-смисъл.

Не трябва да се изключва постоянната възможност множество крайни цели-състояния да се появяват направо на самото тактическо равнище. Те са резултат от нуждата да се реагира на протичащите конкретни ситуации, в които управляваният субект трябва да решава проблеми на своите актуални взаимодействия със средата.

Въпреки това мисля, че стратегическите цели задават посоката на цялостното поведение. Нормално е да се очаква, че макар и косвено, все пак те оказват въздействие върху такива традиционни тактически цели-състояния, произведени непосредствено при тактическото планиране на действията в отговор на предизвикателствата на средата.

Следователно мога да твърдя, че стратегическите цели-смисъл водят пряко до формирането на крайни цели-състояния със стратегически характер и въздействат върху останалите крайни тактически цели чрез поставянето им в предварителни рамки от приоритети.

Що се отнася до значението на крайните цели-състояния със стратегическо значение може да се твърди, че изпълнението им осигурява възможна добрата структурираност на субекта и съответно способността му да действа успешно (адекватно, ефективно и пр.) в собствената му среда.

Що се отнася до непрякото въздействие на стратегическите цели върху стандартните крайни цели-състояния, липсата на добре формирана система от водещи цялостното поведение стратегически цели-смисъл неминуемо ограничава производството на еднопосочни и взаимно непротиворечиви крайни цели-състояния на по-ниските равнища на управление.

Намирам, че между двете групи крайни цели-състояние в рамките на тактическото управление съществуват ред разлики.

Стратегията описва движението към идеал, а не краен статус и затова целите, които тя диктува носят в зародиш неограничен характер. Вместо крайно състояние, което трябва да бъде достигнато, стратегията задава посока, която е критерий за избора на по-конкретни стъпки, сами по себе си крайни състояния. Когато е част от общо движение обаче всяко от тези крайни състояния няма завършен смисъл сам по себе си. Те са вектори със собствена дължина, но едновременно с това напластяващи се части от придвижване в обща посока. Такива специфични крайни цели-състояния имат особеното свойство, че в момента, в който бъдат достигнати, техният резултат изгубва своето завършено значение. При достигане до желаното, но ограничено по смисъла си крайно състояние, се поражда смислов „вакуум“, тъй като не е постигнат идеала, към който води направената стъпка. Така на непосредствения хоризонт веднага се очертава следващата крайна цел-състояние, която отново е от стратегически тип, операционализация на същата констелация от стратегически цели-смисъл. (Писателят не спира да пише след като е привършил една своя творба. След поставянето на последната точка на един текст се появява нуждата от започването на следваща творба.) От позициите на стратегиращия субект сякаш една и съща крайна цел-състояние отскача напред във времето в момента, в който той достигне до нея.

Мога да определя като обща отличителна характеристика на целите със стратегически произход това, че са цели на движението. Водещо значение има направената крачка в зададената посока. Продуктът на стратегическото равнище на управление, подаван надолу към тактическото равнище, е общият смисъл на всичко, представен под формата на система от селектирани общи значения, принципи, намерения и приоритети.

## СТРАТЕГИЧЕСКО ЦЕЛЕПОЛАГАНЕ

Считам, че стратегическите цели-смисъл се формулират така, че да бъдат едновременно максимални и възможни.

В една и съща координатна система се пресичат две линии. Едната е на нарастващата желана крайна стойност на постижението, другата е на спадащата възможност за постигане на крайната стойност. Двете прави се пресичат само в една точка и това е оптимумът, който се търси когато се формулират стратегическите цели-смисъл. Ако желаната крайна стойност надхвърля възможното, тогава (не)възможността за постигането ѝ „дръпва надолу“ действителната крайна стойност. Обратно, с оглед по-голямата сигурност за постигане на крайна стойност, макар и не най-високата, не могат да се използват всички възможности. Тази дилема е описана от т.нар. Оптимум на Парето .

Принципите и технологията на стратегическото целеполагане както при организационните, така и оперативните стратегии бих очертал по следния начин:

Отличителните субектни ценности, формиращи ядрото на организационните стратегии подлежат на постоянно, макар и бавно актуализиране. Както е известно от теорията на политическата култура, не всички елементи на идентичността са постоянно и едновременно активирани. Те се активират под въздействие на централен проблем в глобалната среда на даден исторически период, в който организацията трябва да определи най-ефикасния и ефективен модус за своите действия. Така от гледна точка на стратегиращата организация всеки период от съществуването ѝ се характеризира с проблем в глобалната среда, който засяга определени сегменти от идентичността и предизвиква стратегическо действие. Историческите периоди също се характеризират с централен проблем. Той формира възела от характерни проблеми за дадена област на обществения живот. И в двата случая е налице онази същност, която мога да назова глобална ситуация, която поставя стратегическото действие на дневен ред.

Реакцията на стратегическото ръководство в такива моменти отчитам като извличане чрез ценностен избор на стратегически цели-смисъл от първи порядък, които да определят пътя за осъществяване на стратегическата мисия на субекта в глобалната среда на дадения исторически период. При оперативните стратегии процесът дотук е сходен. На стратегите се налага да постигнат и наложат в глобалната ситуация значение на централния проблем, което е възможно най-доброто за управляваната от тях сфера. В този случай основно значение имат ценностите, характеризиращи обекта на управление. В този начален етап целите-смисъл имат вид на водещи принципи, рамкиращи по-нататъшния процес на все по-конкретно целеполагане.

Съвместно хората решават не обективния проблем такъв какъвто би изглеждал от страни или от научна гледна точка, а онова негово значение, което наговорят помежду си. Затова едни и същи проблеми намират различни решения сред различни публики. Социално конструираните значения на системните проблеми са реалната основа на стратегическото управление. Инструменталната рационалност на тактичeskото и оперативното управление дефинира по-елементарни проблеми. Социалното им конструиране отстъпва на обективната им оценка в контекста на конкретни параметри. Подобна степен на обективност липсва когато става дума за ценностен избор на субективен идеал в далечното бъдеще.

Участниците в стратегическия проект, субекти и обекти, се нуждаят от общо споделено значение на централния проблем, който засяга всеки от тях. То определя техните стратегически дейности. Всички засегнати представляват пространството на проекта, а времето, нужно за решаване на проблема определя неговата трайност. Споделеното общо значение, за което стана дума мога да нарека съвместна смислова конституция на стратегическите взаимодействия.

Постигането ѝ протича във верига от последователни фази. На основата на българските изследвания на структурата на човешките дейности и свързаната с тях феноменологична теория на интерсубективността моето предположение е, че първоначално субектите идентифицират появилия се общ системен проблем като техен субективен и му дават своята субективна дефиниция. Тя е негова интерпретация чрез филтъра на субективната ценностна система. След това субектите, отчели съществуването на системен проблем откриват социалното му пространство, като откриват за кои други субекти системният проблем също представлява обект за разрешаване. Това те правят поради необходимостта да потърсят собствено решение в социално пространство. За целта на този етап всеки от субектите отчита вероятните дефиниции на централния проблем от страна на другите засегнати от. На тази основа след това всички участници изработват съвместната смислова конституция на централния проблем. Параметрите на взаимодействията, които следват се определят от 1) субективните ценностни интерпретации на идентифицирания по различни линии системен

проблем, 2) социално конструираните му значения, 3) значенията, които следват от появите на сходен проблем в миналото и 4) значенията, наложени чрез употребата на това, което наричам дефиниционна власт да въздействат върху съвместната смислова конституция на проблема от страна на един или повече участници, за което ще стане дума малко по-долу.

Принципите, които се следват при съвместното проблемно осмисляне на цялостните действия определям така :

#### Първа стъпка: СУБЕКТИВНА ДЕФИНИЦИЯ НА ПРОБЛЕМА

1. Тя не отчита проблема като „житейски“ (онтологичен), а като управленски, т.е. проблем на избор на алтернатива (гносеологичен). По този начин първоначалната субективна дефиниция на появилия се системен проблем придобива форма на субективна управленска дилема. На този първоначален етап системният проблем играе ролята единствено на проблем-инициатор . Примерно взето, формата на дилема, за която става дума не е „българската територия не е обединена в историческите си граници“, а „кое – война или мир е решението; ако война – заедно с кого и против кого, ако мир – продължение с тези или онези средства“. Такава форма се нарича стратегически проблем.

2. Тя стига не до желаната, а максимално възможната алтернатива. Това става чрез отчитане на т.нар. очаквана стойност на всяка алтернатива.

3. Тя търси не решение на проблема сам по себе си, а решение, което гарантира осъществяване на приоритетите от мисията след конкретното му решаване (не войната, а мира след нея ).

#### Втора стъпка: СЪОБРАЗЯВАНЕ С ДЕФИНИЦИИТЕ НА ДРУГИТЕ УЧАСТНИЦИ

1. Проблемът не е само на субекта, той е проблем и за други субекти. Очевидно всички те предстои да се срещнат на полето на решаването на въпросния централен проблем. Всеки субект има своя гледна точка за проблема, различна от интерпретацията на друг потенциален участник. С оглед конструирането на своето предстоящо социално действие всеки участник прави опит на този втори етап да предвиди и вземе под внимание мнението за проблема на другите.

2. Централният проблем е проблем на всички, не само за един. И другите участници знаят, че не са сами. Те ще се заемат с дефиниране на проблема не само от гледна точка на своята субективна дефиниция, но вече и с оглед на предположенията си за дефинициите на другите. Всяка субективна дефиниция се съобразява с предполагаемите субективни дефиниции на останалите участници. Някои от субектите използват момента и още на този ранен етап упражняват известна дефиниционна власт, като манипулират информационния процес между участниците. По този начин става възможно някои субективни значения да бъдат вписани в дефинициите на другите. В тази фаза централният проблем вече придобива същност на проблем-генератор, конструиран от голям брой субективни значения.

3. Светът около всеки субект се разделя на две части според предположените от него субективни стратегии на останалите: едни се очаква да бъдат конкуренти, други – да попаднат в групата на партньорите. При разделянето на участниците на противостоящи си групи отново има потенциал за използване на дефиниционна власт от някои участници.

#### Трета стъпка: СЪВМЕСТНА СМИСЛОВА ДЕФИНИЦИЯ

1. Никой субект не започва действие на базата на предположения, всеки търси окончателния взаимно уговорен смисъл. Огромната сложност на системния проблем, достигната на втория етап чрез превръщането му в набор от акумулирани множество

значения ограничава битието му на проблем-генератор като пряка основа на последващите взаимодействия за съвместното му разрешаване. Идва ред да бъде уговорена по-опростена форма на централния проблем, основана върху повтарящите се или най-приоритетни негови значения. В този процес силните са тези, които имат дефиниционна власт да наложат в най-голяма степен съвместна пътна карта за решаване на централния проблем. Между участниците протича символно взаимодействие за формирането на съвместна смислова конституция за решаването на проблема.

2. Постигнатата чрез символно взаимодействие съвместна смислова конституция не покрива само предстоящото дейностно взаимодействие за решаването на проблема, а и за периода след решаването му. С други думи тя формулира не само ролята при решаването на проблема, но и ролята след решаването на проблема.

3. Веднъж постигната, смисловата конституция проявява консерватизъм. По-точно възприелите я участници и особено участниците, успели да наложат свои значения в нея не допускат изменения нито в конструкцията от значения, нито в предписаното ролево поведение. Трайно ощетени са тези участници, които не са упражнили сполучливо дефиниционна власт.

Считам, че от този момент нататък стратегирането протича по една и съща технология и за организационните, и за оперативните стратегии.

Описаният по-горе тристепенен процес на социално конструиране на значенията е немислим без намесата в него на стратегическото лидерство от самото начало. Въпросът с инициативата при стратегирането е ключов. Решителността и инициативността се предпоставят една с друга. Инициативата е въпрос на прочутата изпреварваща първа крачка. Без нея не може да се осигури преимуществено положение пред конкурентите, следователно отпада и всяко стратегическо намерение. В този смисъл не може да се избегне философията на Сун Дзъ, изразена в такива негови мисли, като „Победителите първо печелят, а след това отиват на война; победените първо отиват на война, а след това търсят начин да я спечелят“ или „Ще победи онзи, който се е подготвил и иска да хване врага си неподготвен“. Ако инициативността е началната скорост, то решителността е волята да се следва поетия път с енергия, захранваща всяка следваща инициатива. Затова инициативата е „перпетуум мобиле“ на стратегирането.

Следващият етап е формирането на намеренията от втори порядък. Това става, като ръководният център операционализира всяка от целите-смисъл. За целта професионален орган създава набор от алтернативни хипотетични решения как да се постигне съответната цел-смисъл. Всяко от решенията е стратегическо намерение. Някои намерения са възможни, други – недотам и затова трябва да се избере онова, което най-пълно съответства на стратегическата цел от първи порядък. Така процесът на стратегическото управление преминава от първоначалното си ценностно-рационално състояние към същинско управленско състояние, тъй като вече става дума за избор на алтернативи, т.е. за вземане на решение коя е най-ефективната и ефикасна версия на първоначалната ценностно обоснована цел. Намеренията оформят втория по-конкретен вид на целите-смисъл.

След сравнението и избора на най-добрата стратегическа алтернатива става възможно определянето на стратегически приоритет – стратегическа цел-смисъл от трети порядък. Приоритетите са стратегически цели, които са съобразени с рамките на глобалната среда в историческия период. Тяхната съвкупност формира стратегическата визия. Приоритетите във визията са операционализират така, че да се претворят в крайни цели от стратегически тип, каквито се залагат накрая в стратегическите планове.

На основата на описаното дотук мога да определя три водещи принципа при стратегическото целеполагане:

1. Идеализъм: Поради пределно високото равнище, което заемат в публичното управление, стратегиите произтичат от ценностно формулирани идентичности и дефиниции на проблемите. Ценностната определеност при тях има приоритет над ситуационната, тъй като управляват дълготрайни процеси и трайни обекти. Основният въпрос на една стратегия е „Какъв субект искам да бъда?“ или „Какъв искам да бъде управлявания от мен обект?“, а не въпросът на тактиката „Какво мога да постигна при дадените обстоятелства?“.

2. Бъдещност: Стратегията е адаптивна концепция за прогреса на организацията или съответните публики в рамките на сменящи се мандати или следващите поколения, а не за преразпределение на благата днес. Стратегирането е итерация – път от далечното бъдеще назад към настоящето и обратно напред към изграждане на общ модел на поведението в обозримото бъдеще. Нейните цели нямат самостоятелно значение, а последователен смисъл.

3. Съгласие: Стратегирането не е налагане чрез власт на определени идеи за развитие, а процес на постигане на общо мислене и действие. Властта е тук и сега, стратегията е оттук до далечното бъдеще и се нуждае от легитимност. За да не стане жертва на променящите се обстоятелства може да разчита единствено на съгласието – както синхронно, така и диахронно.

## ДЕФИНИЦИОННАТА ВЛАСТ

Съгласието е основна предпоставка на стратежирането. Съгласието (consent) се различава значително от консенсуса (consensus). Консенсусът предполага предварително зададено единомислие по един или само няколко свързани въпроса на иначе напълно автономни субекти („договор“ по Хегел). Така консенсусът е буквално единомислие.

Обратно, съгласието започва обикновено от състояние на предварително несъгласие между участниците по множество свързани въпроси. Първоначалното явно несъгласие (или просто пасивна липса на съгласие) претърпява метаморфоза у всеки участник в рамките на информационно взаимодействие помежду им във връзка с общ проблем. Елементи на формирация се в този процес общ интерес постепенно се интернализират в субективните дефиниции на протичащата ситуация и намират място в тях („политика“ според Хегел). Съгласието е информирано, наговорено единомислие. Поради приетите интернализирани значения на общ смисъл на взаимодействията съгласието се проявява като трайни убеждения на отделните участници, а с това и основа за продължително, постоянно регенериращо единодействие.

Следователно съгласието има явен процесуален и социален характер. Неговото постигане протича в среда от неравностойни участници. Някои от тях имат възможност да упражнят това, което наричам дефиниционна власт при формирането на общите значения, които ръководят по-нататъшните взаимодействия. Решаващото им въздействие върху съвместната смислова конституция на стратегията ги отличава като стратегически лидери.

Дефиниционната власт на стратегическите лидери може най-общо да се определи като основен инструмент за постигане на съответствие между индивидуалните и колективните транзитивности при подредба на приоритетите. „Парадоксът на Кондорсе“ или „Теоремата на (не)възможността“ на Ероу показват не толкова, че съпадението между индивидуалните и колективните подредби на предпочитания са по условие невъзможни, колкото това, че съчетанието между двете равнища е изпълнимо, ако почива единствено върху решенията на индивидуалните участници, приети за равноправни помежду си. Парадоксът е всъщност в това, че индивидите не могат да открият общовалидна за всички си транзитивна подредба на предпочитанията, която да удовлетворява всеки един от тях поради това, че е постигнато

съвпадение между общата подредба и всяка от частните. Очевидно индивидуалните подредби се възприемат от този класически теоретичен продукт на икономическата наука като предварително дадени.

Какво би се получило обаче в ситуацията, когато индивидуалните и колективните подредби биват формирани успоредно, при наличието въздействащото влияние върху формиращите се значения на проблемите от страна на един или повече от участниците, прилагаш по този начин особена дефиниционна власт за изграждане на крайно съгласие за смисъла на предстоящите взаимодействия и ако търсената формула на съвпадение между индивидуалните и колективните подредби на предпочитанията се отнася не само до актуалния момент, но и устойчива във времето? Това означава, че чрез дефиниционна власт може да се постигне такова състояние, което надраства равновесието на Неш, тъй като включва колективните значения в процеса на постигане на равновесното състояние, т.е. съгласието. Общото съгласие не присъства в концепцията на Джон Неш.

Известно е, че самото равновесие на Неш описва взаимодействие между двама или повече играчи, при което всеки от играчите знае равновесните стратегии на другите играчи и никой от играчите не може да спечели повече, ако промени едностранно само собствената си стратегия. Очевидно е, че тази теория не съдържа под каквато и да било форма нито времеви, нито властовия компонент. Макар и алтернативна на класическите постановки на икономическата наука от времената на Адам Смит, концепцията на Неш не може радикално да се изолира от т.нар. „индивидуалистична грешка“ (individualistic fallacy) на икономическия анализ, тъй като приема за действащи лица единствено затворените в себе си индивидуални участници в колективната игра, решаващи всеки сам за себе си евентуално на основата на предположенията или наблюденията на поведението на останалите играчи.

Играчите влизат в играта с индивидуалистични подредби на предпочитанията си. Да не забравяме, че рядко някой от тях има напълно изградено разбиране за ситуацията в този ранен момент. Играчите осъзнават, че ще постигнат това, което се е появило първоначално в техните съзнания в колективна среда, т.е. чрез взаимодействия. Те влизат в тези взаимодействия разполагайки единствено с първоначална формулировка на своите предпочитания, основана върху миналия опит и собствените ценностни нагласи. Социалният характер на предстоящото взаимодействие кара всеки участник да има готовност да дооформи своите предпочитания в зависимост от поведението на останалите участници, за да осигури адекватност на своите действия. Но не само това. Формиращата се общност от актьори има своя субектност и в това си качество – подредба на предпочитанията. Следователно в процеса на формиране на индивидуалните предпочитания отделните участници вземат предвид и очертаващата се колективна подредба.

Нека добавим нещо към това. Първо, не може да се отрече съществуването на момент на неравновесие между участниците преди равновесието да се е постигнато. Това е моментът, в който някои от участниците могат да упражнят определено влияние върху ориентациите на останалите. Второ, веднъж създадена, общата подредба на предпочитанията придобива самостоятелно битие, достатъчно авторитетно, за да послужи за ориентир на участниците. Мнозина от тях действително биха желали да постигнат в края на краищата собствена подредба на предпочитанията, конформна с колективната подредба – едно, защото са открили, че между собствените им начални предпочитания и оформящите се общи няма сериозна разлика, а така също и че конформното поведение ги прави участници в равновесна игра, която обещава ефективност. Така образуването на предпочитания не е еднократен акт, а процес, при това продължителен, тъй като желаното от повечето участници равновесие е обект на постоянни предизвикателства с течение на



времето. Дефиниционната власт е инструментът, чрез който се синхронизират индивидуалните и колективните равнища на предпочитанията, тъй като прилаганият я участник е заинтересован от въпросния синхрон с оглед постигане на трайно равновесно състояние, от което той максимизира повече, отколкото би успял с некооперативна игра.

По определение значенията в политиката и социалното управление са социално конструирани. Дефиниционната власт е част от информационното взаимодействие при тяхното формиране. Равновесните индивидуални стратегии не са резултат единствено на рационални, но и на социални мотиви. Освен това те не са немислими без императивно съобразяване с колективна организационна стратегия, към която са отворени през цялото време с оглед адекватното поведение. Така полученият равновесен резултат не е еднократен, а повтарящ се във времето.

Така ако към равновесието на Неш прибавим властовите и времевите параметри при синхронизиране на индивидуалните и колективните транзитивни подредби на предпочитанията, ще се получи следната формулировка за стратегическо равновесие: Стратегизирането почива върху съгласие, което е резултат от специфично равновесие между индивидуалните предпочитания и между тях и колективните, постигнато чрез насочващото посредничество на носител на дефиниционна власт, при което всеки от участници е постигнал такова разбиране за общата игра, което го мотивира да запази поведението си, тъй като както той, така и никой от играчите не може да спечели преднина в който и да е момент в бъдещето дори при сериозна промяна на условията, ако промени едностранно само собствената си стратегия в който и да е предварителен момент.

Считам, че стратегическата дефиниционна власт е методът за постигане на съгласие чрез инструментална справедливост на решенията. От практическа, не философско-аксиологическа гледна точка бих определил справедливостта в управлението като особена форма на неравно третиране на неравните. Стратегическото ръководство предлага на евентуално ощетените от даден проект в даден момент повече, отколкото те самите могат да си осигурят чрез некооперативно поведение. Това става, като им очертава най-добрия за тях възможен хоризонт за осъществяване на техните интереси в обозримо бъдеще чрез предложения проект при наличните условия и го противопоставя на друг хипотетичен хоризонт, при който ако не приемат ощетяването в обявените рамки сега, ще бъдат многократно по-ощетени в бъдеще. По този начин се оказва рационално потенциално ощетените да се съгласят с неблагоприятното си положение в предлаганите рамки и да проявят кооперативно поведение при изпълнение на проекта, тъй като няма по-добър от него. Управляващият субект не само не пречупва ничия воля, но и не се прикрива зад обективните условия. Обратно, в субективен план той е субект на добро управление, като предлага най-доброто решение. Затова мога да твърдя, че така използваната дефиниционна власт води до равновесие, следователно и до осигуряване на необходимата дълготрайност на стратегическия проект. Никой от участниците няма изгода да промени своето поведение, ако никой друг не го промени по причина, че също и другият няма изгода.

Намирам за важно, че при упражняването на дефиниционна власт стратегическото ръководство определя ситуацията като управленски проблем, т.е. като нужда от избор между алтернативи. Иначе всякакви екзистенциални обобщения за проблема биха били не повече от обикновени оплаквания. В случая е важно, че стратегическото ръководство изгражда въпросните алтернативи. Дефиниционната власт не е абсолютна. Тя не налага без избор една-единствена предрешена програма за безусловно изпълнение. Въпрос на правилен избор от потенциалните потърпевшите е да изберат алтернативата, която нанася по-малко щети и създава повече възможности. В допълнение ръководството би могло

отговорно да обещае и още нещо – бонус за оцетените при първа възможност. Най-важното обаче е осигуряването на устойчиво развитие на стратегическия проект.

Мисля, че е очевидно, че дефиниционната власт е онова, което легитимира стратегическото целеполагане. В това отношение тя влиза в сложни отношения с политическата власт. От една страна те преливат една в друга доколкото създаването, комуникирането и следването на стратегически проект е осъществяване на особен интерес като всеобщ. От друга страна тъкмо мандатността и представителността са най-сериозните ограничения пред стратегирането. Стратегиите трябва да издържат през няколко мандата и да са относително независими от носителите им. Също така в сравнение със стратегията политическата представителност очертава много по-тясна подкрепа и много по-широк спектър от сектори и сегменти на обществения живот. Обратно, стратегията увеличава огромна подкрепа от субекти с различни политически ориентации, но само при управлението на съответния сектор или сегмент. Може да се добави, че партийните централи разполагат със значително по-малък капацитет и търпят ограниченията на политически интереси при създаването на стратегически проекти.

„Чия“ е дефиниционната власт? Дали конкретният стратегически лидер е неин субект, или носител? Класическото виждане за властта като „асиметрично отношение“ (Иванов, 1994 [Ivanov, 1995]). Носител означава нещо различно от субект в собствения смисъл на понятието. Носителят на власт, разбира се, е субект, който заема определена позиция в асиметричното отношение. Водеща роля обаче има позицията – не толкова като място в йерархията, а във втория смисъл на понятието позиция – позицията като водещи ценности, идеи и принципи. Носителят на дефиниционна власт създава, налага, съхранява и изразява тези ценности, идеи и принципи. Субектът на мандатна власт е по определение лично заинтересован от това доколко колективният резултат удовлетворява неговите интереси и доколко това е постижимо. Водещата роля на личния интерес предопределя конформно поведение спрямо колективните алтернативи. Инициативният субект на дефиниционна власт в рамките на утвърждаване на дългосрочна стратегията в публичната сфера се определя като колективно заинтересован лидер на платформа в обществен интерес, което силно ограничава конформното поведение. Затова се казва, че „Инициативата винаги принадлежи на този, който е готов да умре в боя“. Разбира се, не става дума точно за смърт, а за това, че носителят на идеята се бори за ней неограничено, тъй като не може да прагматизира действията си под формата на изчислим собствен интерес.

Поради дългосрочния характер на стратегиите те надживяват своя носител и той бива заменен със следващ. При прехода от едно политическо ръководство към следващо се сменя властния субект, а с него обикновено и политическата платформа. При стратегирането последователните ръководни субекти следва да имат поведението на носители на дефиниционна власт, което означава да я предават щифетно, за да съхранят водещата позиция на стратегическите принципи. По тази причина задължение на стратегическите лидери е да „отгледат“ своето наследство на ръководната позиция или най-малкото да създадат гаранции, че при промяна на политическата власт няма да пострада следваната стратегическа линия. Докато субектът на политическа власт е овластен чрез механизма на отчуждената мандатна власт, носителят на дефиниционна власт при стратегирането е овластен от съгласието относно водещи принципи, веднъж създадено и след това постоянно поддържано в различните последователни ситуации.

## КАСКАДАТА ОТ ОСМИСЛЯНЕ

Разбирането за стратегическото управление дотук почива върху презумпцията за строго разделение между стратегическо и нестратегическо съдържание на публичното управление. Това се правеше с цел да се достигне до ясно и непротиворечиво разбиране за стратегията по дедуктивен път.

На дневен ред излиза следващият въпрос: Възможно ли е прякото стратегическо смислообразуване на по-ниските равнища на управление? Какво представлява то?

Съвременната практика изисква отговор на този въпрос. Причината за това е, че в нея се разширява територията за политическото стратегиране. За безпрецедентната ситуация, която налага за пръв път да се стратегира и на по-ниските равнища на управление вече стана дума в самото начало.

В никакъв случай обаче не става дума за практиките на вмешателство на политическата власт в публичната администрация, а за използване на появилите се възможности за по-обхватно, пряко интензивно стратегическо осмисляне на управленските дейности на тактическо и оперативно равнище, за което новата епоха създава условия.

Изложените по-горе концепции за стратегическото отношение към несигурностите на бъдещето и „каскадният“ процес на пряко и косвено въздействие на стратегическите приоритети върху формирането на конкретни цели могат да се приемат като теоретичен фундамент в това отношение. Съвременната теория на управлението отбелязва известно раздвижване в същата посока, ако се съди по появилите се изследвания върху темата за стратегирането в условия на несигурност. Не трябва обаче да се изпада в крайности, като се стига до заключението, че стратегическото управление се проявява при всички типове справяне с несигурностите, включително при тяхното игнориране (вж. Courtney, Kirkland, Viguerie, 2000). По този начин едно обещаващо начало се изгубва в дебрите на интуитивното редуционистко понятие за стратегиране, което не прави разлика между стратегия и план, стратегическо и тактическо равнище на управление.

Остарялото традиционно разбиране за стратегирането почива върху предпоставката, че стратегиите са екстраполации на достатъчно точни предвиждания за бъдещето, постигнати чрез стандартни аналитични инструменти. Колко напред може да се предвижда достатъчно точно и как с екстраполации на тенденциите от миналото и данните от настоящето може да се гради модел за далечното бъдеще, за да се начертае ясна стратегическа посока, осмисляща днешните решения? Като контрапоза беше очертан обратният подход на приближаване към днешния момент и непосредственото бъдеще от позициите на възможни сценарии за далечното бъдеще, а не прогнози като основа на стратегирането. Традиционният подход е насочен към подценяване на несигурностите. Изясняването на същността на стратегирането в условия на несигурност изискват подход, който избягва подобно неплодоносно гледище.

Предизвикателствата на съвременната епоха пред стратегирането изискват то да навлезе в доскоро нехарактерните за него орбити на управление, в които по определение несигурностите се игнорират или ограничават, но без при това да губи своята същност да търси и предоставя възможности, извлечени тъкмо от несигурностите.

Мисля, че много фактори, които към момента са невидими за тактическото и оперативното управление в публичната сфера са в действителност познаваеми от стратегически позиции:

В оперативната сфера на управление, за която е характерно игнорирането на несигурностите, има определени възможности за навлизане на стратегически решения. Изтъкнато беше, че трябва да се прави разлика между пряката намеса на политически

стратегии в работата на оперативните мениджъри от местното самоуправление или органите на държавната власт. Оперативните мениджъри разчитат по определение на стерилна среда от гледна точка на несигурностите и следват една-единствена достатъчно прецизна прогноза. При съвременните условия обаче е възможно следването на стратегически цели в рамките на даже толкова силно ограничение. В изложеното по-горе беше направено разграничението между два типа крайни цели – тактически и стратегически. Оперативните мениджъри разполагат с едни и същи инструменти за постигането и на двата типа. Стратегическата намеса в тяхната работа се заключава в разясняването на историческото значение на някои конкретни ситуации, поясняването на най-важните приоритети, приобщаването на мениджърите като съавтори при формирането на стратегии и партньори при тяхното следване чрез подбор на най-добри практики, отличаване на индивидуални постижения от стратегически характер на това ниско равнище и т.н.

В тактическата сфера на управление, където несигурностите се поставят в ограничителни рамки, е редно да се изграждат два алтернативни модели на бъдещето (план „А“ и план „Б“). Не е напълно известно обаче кой от двата плана ще се реализира, защото несигурностите в тях са с вероятностен характер. Стойностите им зависят от много фактори от средата. Прогнозирането е трудно и непълно, а остатъчните несигурности при следването на който и да е план изискват предвиждане и на факторите, които могат да доведат до отказ от предпочитания в началото план и преминаване към по-малко предпочитания. При тази обстановка намесата на стратегическото равнище може да се окаже решаваща със снабдяването на тактическото равнище с алтернативни фючърси под формата на дискретни сценарии, основани на ценностното претегляне на ключовите несигурности. Гамата от потенциални фючърси все пак трябва да е достатъчно ограничена от една страна, а от друга – отделните сценарии да не преливат един в друг като варианти на един и същ.

## ОРГАНИЗАЦИЯ НА СТРАТЕГИРАНЕТО

Общоприето е, че стратегиите се създават като предварителен план и че техен автор трябва да бъдат най-добрите специалисти в конкретната област, за която се отнасят. След приключването на работата по „писането на стратегия“ свършва и собствено стратегическата част на управлението и започва тактическата и оперативната работа по изпълнението на „стратегическия план“.

Така излиза, че примерно училищните „стратегии“ са документи, сътворени от директори и учители с голям педагогически опит и професионализъм, регионалните стратегии са също документи, които следва да бъдат създадени от местни ръководители на отдели, стратегиите за сигурност или безопасност непременно трябва да бъдат дело на експерти по сигурността и офицери и т.н. Тесните специалисти в конкретната област на обществения живот или в ръководството на организацията обаче най-често не са никакви специалисти по стратегическо управление.

Въпреки това не само тяхно, но и масово разпространено е мнението, че непознаването на технологията на стратегирането не е чак такава пречка, каквато би било непознаването на тясната област, за която стратегията се отнася. Отново в ход е интуицията: цел на стратегията интуитивно е подобряване на положението, а ръководителите знаят конкретните проблеми, поради което единственото, което остава да направят, когато пишат „стратегия“ е да фиксират цели, чието постигане ще подобри завареното състояние. Ако им е нужна изобщо някаква консултация, това може да бъде по-лесно постигнато чрез наръчници по стратегическо планиране или „аутсорсинг“ на някои детайли по писането на стратегия, отколкото обратното, ако трябва да се наемат универсални специалисти по

стратегическо планиране и управление, на които да се подават експертни мнения и данни за проблемите в конкретната област.

Твърдя, че добрите практики в стратегическото управление подкрепят по-скоро противното становище, за съжаление рядко споделяно. Устойчивите във времето и ефикасни стратегии се създават като проекти, направлявани и контролирани след това от професионалисти в областта на стратегическото управление, а не в конкретната проблемна област. Стратегическото управление е не по-малко високо експертна дейност, която изисква специални знания, талант и опит. Добрите специалисти в тази сфера знаят отлично как да набавят нужната им информация от експертите в управляваната сфера, без обаче да са склонни да задълбават в проблемите като тях, да вземат някоя страна, да страдат от зацикляне на решенията си и т.н.

Разрешавам си да дам пример по аналогия с превода от чужд език – той е по-сполучлив, когато се извършва от отлично познаващия езика, на който се превежда, а не езика, от който се превежда. Следователно даже когато имат стратегическа визия и известен талант в тази специфична дейност, най-добре е висшите ръководители да осигурят постоянната екипна работа на експерти по стратегическо управление в специално създадени организационни форми, като Стратегически центрове към своите организации, за които ще стане дума по-късно.

Общо погледнато, остарялото редуccionистко и модерното теоретично разбиране за стратегическото управление си противостоят и по въпроса за това кой и как създава стратегиите.

Тези, които приравняват стратегията към увеличен по обхват, важност и време предварително създаден план логично търсят авторство на конкретен „стратег“ или група стратегии, тъй както се прави в планирането. Приема се, че създаването на стратегия е еднократен акт, който предхожда изпълнението ѝ. Традиционното мислене определя процеса като акт на писане на документ от експертна група, чийто първоначален текст бива формално обсъден и приет, с което получава легалност. За целта експертната група е получила указанията на висшия ешелон на организационното управление. Ролята на всички останали равнища е на изпълнители на спуснатия им готов стратегически план. На стотици места в традиционната литература се посочва, че стратегиите се създават предварително, при това тъкмо по начина, по който се създават плановете. Редуccionисткият теоретичен подход често отъждествява стратегическото управление със стратегическото планиране. В него няма място идеята, че стратегирането е постоянен процес, който трайно въвлича действията не само на всички равнища на управление, но и участието на обекта на въздействие.

Добрите практики в стратегическото управление, довели до значителни успехи говорят в полза на противоположното становище. Според него стратегирането предполага участието не само на висшите ешелони на управление и не само на управляващите организации, но и на съдействието на управляваните публики. При това участието на всички тези инстанции не се концентрира единствено в някакъв начален момент на формиране на стратегия, която след това да се изпълнява като план. Формиращото участие на всички продължава през цялото време на изпълнение на първоначалния проект.

Доколкото този общ процес е структуриран, той има ядро. То обаче се заема не точно от „стратег“ (или група „стратегии“) в смисъл на висш ешелон, а от стратегически лидери, което е до голяма степен различно. Само в такъв смисъл може да се говори за „стратегии“, които са основен двигател на цялостния процес на стратегиране. Това определение е по-пълно, отколкото елементарното функционалното им назоваване като „стратегисти“ (strategizers), тъй като съдържа поясняващия управленска функция на лидерството. Може

да се каже, че стратегическите лидери, наричани накратко „стратези“, а не висшите управляващи, са ядрото на цялостната стратегическа мрежа, която извършва стратегирането. Това виждане е свързано със съвременната теория на лидерството като процес, в който централно значение има отношението лидер-последователи в конкретна среда (вж. Танева, 2005 [Taneva, 2005]).

Аргументите в подкрепа на подобно виждане са множество. Каскадното осмисляне на цялостните действия засяга постоянно всички управленски равнища по причина, че се преследва единството и непрекъснатостта в последователност от различни ситуации. Водещият ценностен избор е траен и обхваща управляващи и управлявани. Еднократното предварително планиране би се компрометирало като подход към дългосрочни процеси. Широкият обхват на въздействие на стратегиите налага осигуряването на трайна легитимност, невъзможна без съучастие на управляващи и управлявани – не е стратегия планът до края на даден политически мандат, тъй като със смяната на ръководния ешелон ще се наруши непрекъснатостта на преследваните дългосрочни стратегически цели. Висшият ешелон има функциите единствено да инициира (на входа) или контролира изпълнението (на изхода) на стратегически проекти. Основната му роля е да направлява и координира цялата организация по отношение на формирането, операционализирането и постигането на стратегическите цели. Налагането с власт на стратегически проект го обрича на ниска степен на легитимност и кратка продължителност до такава степен, че да не успее да се развие като същинска стратегия. Или стратегията на цялото става лична стратегия на всеки, или проектът ѝ ще е неизпълним.

Например дали следвоенната стратегия на Германия е въпрос на централизиран план, евентуално създаден еднократно и предварително от кабинета на първия след Хитлер канцлер Конрад Аденауер, или обратно, въпрос на дългосрочно възвръщане към общогермански ценности чрез денацификацията на всяко равнище – нещо, което в действителност се е случило, макар и под ръководството на Аденауер?

Стратегирането следователно има сложен, съставен субект. От една страна висшето ръководство така или иначе е натоварено с отговорността да има далечна визия за развитие на организацията и изпълнение на нейната визия. Оттук и дефиниционната власт на някои представители предимно на висшия ръководен състав с определени стратегически лидерски качества, за което ще стане дума, да подема стратегически инициативи, да се създават стратегически идеи и проекти, да се инициират, насочват и контролират процесите по доизграждането на стратегически концепции и документи, да се създават адекватни стратегически планове и да се следи отговорно тяхното изпълнение. От друга страна поради самата специфика на стратегиите в процеса на стратегиране е замесена цялата организация, включително критична маса от общностите, чийто живот се направлява от организацията и нейната стратегия.

Така или иначе всяка от тези страни – висшите ръководители, останалите равнища на ръководство, самата организация като цяло и публиката – е заета през цялото време със своите рутинни задачи. Рутинните задачи са обем, който запълва всекидневие и дренира огромна част от усилията на всички. Ако трябва да се потърсят резерви от материални и финансови ресурси, време, хора и пр., обикновено те се вземат от заделените за стратегическа дейност. Причината е ясна – отговорността при нея изглежда по-малка, контролът логически е по-аморфен, а дългите времеви хоризонти сякаш оправдават виждането, че стратегиите могат да почакаат за разлика от непосредствената нужда от справяне с актуални предизвикателства.

Затова твърдя, че е желателно формирането на допълнителен специализиран орган, условно назован Стратегически център, който да координира голяма част от дейностите по

стратегизирането. Практиката налага потребността от ясен организационен инструмент на стратегическото управление от фазата на обсъждане на стратегическия проект нататък. Нищо няма да се получи, ако стратегията остане само документ и се очаква организацията, примерно дадено ресорно министерство с неговата бюрокрация, да създава стратегически проекти и да ги провежда в практиката. Първо, не само едно министерство е единствено отговорно за който и да е стратегически проект на държавно равнище. Даже в частния случай, когато проектът е изцяло в собствения му сектор на обществения живот, той трябва да се съгласува с всички други министерства. Сред тях Министерството на финансите и Министерството на правосъдието са водещи – всеки проект струва пари и е въпрос на синхронизиране със законодателството. Второ, капацитетът на тясно профилираното министерство от една страна е недостатъчен, а от друга нисък, защото чиновниците са заети с ежедневни задачи и спорадичното им допълнително натоварване с дейности по стратегиране представляват извънредна задача особено на фона на множеството проекти, ръководени от министерството, в чието изпълнение те са привлечени в извънработно време. Трето, незначителна част от управляващите са професионално подготвени по стратегическо управление, нито някой ги инструктира за това в министерството, в което работят. Безброй са примерите за това как когато липсва специален стратегически управленски център, който да координира и организира действията по формиране и провеждане на стратегии, всяко друго усилие по ефективното и ефикасно стратегиране остава непълноценно.

Очевидно стратегическият център не съвпада с висшето ръководство на организацията или част от него, наречена „стратези“. Доколкото става дума за неговото ядро, генериращо основния смисъл при стратегирането, то се заема от стратегическите лидери.

## ЛЕГИТИМНОСТ И МОРАЛ В СТРАТЕГИРАНЕТО

Твърдя, че всеки стратегически проект се предхожда, съпровожда и завършва с действия, които от една страна правят стратегирането възможно, а от друга – легитимно. Последното е особено важно. Легитимността е единствената гаранция за поддържане на така важното съгласие в продължение на дългия период на осъществяване на една стратегия, в който участват вериги от ръководни екипи с последователни мандати, които управляват съдбата на няколко поколения.

Може ли действителен стратегически проект да бъде наложен с власт? Може ли тези, за които той се формира да не участват, даже да не знаят за него? Ако при създаването и осъществяването на план е нормално те да са поставени в позицията на пасивни изпълнители, възможно ли е това да се повтаря и в стратегирането? Доколко отношенията на команда и подчинение са в състояние да осигурят трайност на даден проект, който е обявен за стратегически?

Кой има моралната власт да налага задължителен обществен проект, макар и маскиран под формата на всеполезна стратегия върху останалите? Диктатори като Сталин и Хитлер са задължавали чрез страх и пропаганда всички да следват стратегическите им проекти, но така и не са успели. На този фон макар и косвено съобразените с обществено легитимните ценности и намерения проекти на Пак Чон Хи (Южна Корея), Ли Куан Ю (Сингапур) и Дън Сяопин (Китай) се оказват със забележителна стратегическа стойност. Би ли успяла демократизацията и свързаното с нея икономическо чудо на Германия по време на стратегическото управление на канцлера Конрад Аденауер, ако денацификацията като връщане към германската национална ценностна система беше проведена отвън, а не от самото германско общество?

Споменах на не едно място, че стратегията се отнася до най-важното за една организация или за дългосрочното развитие на даден обществен сектор. Подобен макромасщаб е несъвместим с налагането на нечия воля. Вместо чрез власт стратегията изисква управление чрез съгласие. Даже елементарната логика на това, че стратегическите проекти надхвърлят времетраенето на всеки управленски мандат, е достатъчна да покаже, че единствено с власт (пряко асиметрично отношение между субекти) не може да се управлява стратегически. Управляващите и управляваните в бъдещ мандат не биха могли да търпят властово въздействие с днешна дата.

Считам, че преди всичко ценностното селектиране на целите е онова, което не търпи първенството на властната намеса от страна на стратегическите ръководители. Манипулирането на обществено приетите ценностни системи с налагането отгоре на нови ценностни модели е исторически неефикасно. Подобни опити завършват винаги катастрофално. Достатъчно е да си припомним подмяната на германските национални ценности с „арийски“ до Втората световна война, последвано от систематичните опити за изграждане на „социалистическата личност“ в ГДР. На такива примери се противопоставят други, като връщането на немската нация към себе си по времето на Аденауер и след това, лидерството на Мустафа Кемал Ататюрк, който запазва турските национална ценностна система, но същевременно я реформира дотолкова, доколкото тя се е налагало да се съхрани при съвършено нови исторически условия. По подобен начин управлението на Пак Чон Хи заляга върху корейските ценности, но модернизира сектори от ценностната система, за да укрепи националната идентичност в епоха на необратимо разцепление на нацията. Диктатура в този контекст винаги би била пагубна.

Ненамесата на стратегическите лидери във формирането на стратегическите проекти е дотолкова, доколкото се отнася до базовите ценностни критерии и нуждата от въвличане на всички равнища на управление и управляваните публики в производството на стратегическите цели. От друга страна стратегическите лидери извършват реформи в името на запазването на субективната идентичност или промяната на условията на живот на значими социални групи. Всяка промяна предизвиква сериозно съпротивление, особено ако има стратегически мащаби. Освен това мобилизирането на огромни ресурси за осъществяването на който и да е стратегически план изисква достатъчно „твърда ръка“, т.е. прилагането на власт. Слабата власт е толкова противоположна, колкото и прекомерната, а последното означава монополизъм. Балансът между двете крайности е различен в по-малко демократичните и в по-демократичните общества.

Бих казал, че историческите примери налагат заключението, че фигурата на действителния стратег в недемократичните общества е мекият диктатор. В тези общества няма разделение между институционална и частна роля, т.е. няма основа за добро управление, включително развити институции на гражданското общество. Такива ръководители са стратегически лидери доколкото са т.нар. „диктатори на развитието“ (developmental dictatorship), каквито се определят авторите на някогашната Турска република или съвременен Китай, Сингапур или Южна Корея. Никой от тях не налага стратегически проект, като пречупва волята на значими публики. Вместо това те предлагат версия на далечното бъдеще, която е в синхрон с трайните масови ценностни нагласи, събуждат вниманието на критична маса последователи и непрестанно убеждават в правотата на стратегическата концепция. В това се състои тяхното стратегическо ръководство (governance). Диктаторите на развитието насочват, а не налагат и проектите им се отнасят до времето след техните мандати. Меките диктатури се отчитат като проекти за модернизация, съгласувани с трайните нагласи и затова не само с интересите на големи обществени групи, но и с обективните потребности на бъдещи поколения. Споделянето е



онова, което смекчава диктатурата и допринася за нейния действителен стратегически характер, осигурявайки критична доза съгласие. В много случаи те са склонни да получават критика и задължително се съобразяват с нея, което пълните диктатори не понасят.

Дотук ставаше дума за стандартната необходимост от прилагането на балансирана политическа и административна власт за управлението на стратегическите процеси и блокирането на тенденциите към ентропия, неизбежни при проява на властови дефицит. Твърдя обаче, че стратегическите ръководители са длъжни да употребяват още един специфичен вид власт – това, което наричам дефиниционна власт. Тя съпътства не само меката диктатура на развитието, но и „недиктаторството“ при стратегическото управление в развитите демокрации.

Стратегията не е императив, каквато е заповедта на оперативния мениджър. Освен от дефиниционна власт стратегията се нуждае и от авторитет. Липсата му нанася допълнителни щети на съгласието. Твърдя, че без авторитет не може да се стратегира – ако основните принципни постановки на една стратегия не се разбират еднозначно и непротиворечиво тя ще се загуби съпричастността с нейната кауза и сътрудничеството в огромното стратегическо начинание. Морална власт на стратега изисква от него да е морално добронамерен, и способен да устои до край на моралната си позиция. С оглед ефективното стратегическо управление ръководителят трябва да е не само с добър морален публичен имидж, но също и да притежава убедителни гаранции, че ще продължи да не се опетнява занапред в морално отношение.

Въпреки, че отговорността на стратегическите ръководители изглежда пропорционално по-ниска от отговорността, носени от ръководителите от другите равнища на управление, като абсолютна стойност тя е несравнимо по-голяма. Контролът и съответно санкциите спрямо оперативните мениджъри са особено силни. Отговорността на мениджърите е пряка, постиженията – видни и измерими. Контролът и санкциите спрямо управляващите на средния ешелон са по-слаби. Отговорността е недотам пряка, постиженията са по-трудно измерими и обикновено идват след време. За грешките и пропуските се съди в немалка степен опосредствано от непълноценността на постиженията на по-ниското оперативно равнище, зад които по-висшето тактическо управление често прикрива непълноценността на своите планове.

Контролът и санкциите спрямо стратегическите ръководители са най-размити. Същевременно обаче последиците от непълноценностите на това равнище са най-мощни. Макар и след време санкциите са неизбежни и настъпват след сериозно акумулиране на отрицателна енергия в организацията и/или нейната среда и/или общностите, които са потърпевши от непълноценното стратегическо ръководство.

Създаването на стратегически проекти, тяхното адаптиране и реализиране са процеси, които водят до особено дълбоки и обхватни реформи с неизбежни широки последици. Не само грешките, но даже правилните действия на стратегическото равнище на управление водят до натрупване на отрицателно отношение поради консерватизма и страха от реформи, преобладаващи пред желанието за трансформации.

Мисля, че историята доказва, че немалко отговорни стратегически ръководители нямат щастливата съдба да бъдат напълно или навреме оценени. Често те могат да бъдат типизирани като интровертни, самотни и аскетични. Призванието им ги отделя от зависимостта от преки лични или партийни интереси при упражняването на дефиниционна власт. Вместо да са подчинени изцяло на мисленето в рамките на конкретен мандат те се насочват към времето и социалното пространство отвъд техните мандати. За разликата между партийните политици и стратезите важи в пълна сила известното определение на

Джеймс Фриймън Кларк: „Разликата между политици и държавници е тази, че докато политиците мислят за следващите избори държавниците мислят за следващите поколения“.

И все пак стратегическите лидери не са абстрактни творци на бъдеще, а негови реални строители във всеки момент. Развитието на стратегията като конкретен стратегически проект изисква от стратегическите лидери да бъдат във всеки момент и политици, използващи политическа власт. За успешния стратегически лидер важи определението: „Велик – да, светец – не!“

## СЪЗДАВАНЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ

Стратегиите проекти се представят под формата на стратегически документи. Считам, че последователността на частите на такива документи трябва да следва последователността на самия стратегически цикъл. Затова документите обхващат следната последователност: 1) формулиране на стратегическата мисия, 2) формулиране на стратегическата визия, 3) стратегическо планиране и 4) стратегическо управление. Към последното се включва стратегическият контрол.

Не е трудно да се открие обаче, че в много стратегически документи редът на стратегическата мисия и визия е обърнат. Вместо с формулиране на мисията те започват с изложение на визията. Намирам това за правомерно в стопанското управление, тъй като при него цикълът тръгва направо от формулировката на стратегическа визия за позициониране на фирмата спрямо нейните конкуренти след оценка на ситуацията. Мисията в такива случаи или се пренебрегва напълно, или се включва само инструментално в документа, без да се поставя като основополагащо начало. В качеството си на инструмент на бизнес стратегиите мисията обслужва конкурентното позициониране, като описва желания краен статус, който фирмата трябва да заеме. Стратегическите цели в стопанското управление не идват по линия на мисията. Те са операционализация на заложената визия – мотивираната идея какво да се прави най-общо при дадени обстоятелства. Следователно при такава подредба на стратегическите действия, които започват с изложение на визията, условията на средата, а не ценностният избор имат водеща роля. Затова по необходимост бизнес стратегиите тръгват от описание на завареното състояние, което трябва да бъде подобро. Извън стопанското управление обаче подобрието на положението не е същинската задача, както беше изтъкнато по-преди.

Независимо дали стара дума за стратегия в областта на стопанското или публичното управление документът, за който става дума е описание на стратегически проект. Той е израз на онова, което по-горе назовах „квант“ на постоянния процес на стратегиране – социално-енергийна цялост, определена от времето и пространството на действие на т.нар. централен проблем.

Текстът на стратегическия проект започва с предварителен текст с особено важно значение. Преди същинските дялове на изложението трябва да бъдат извършени всички предварителни действия по легитимирането на стратегическия проект, осигуряването на критична маса от обществено доверие, широкото информирание за намеренията и привличането по този начин на максимална подкрепа. Цел на тези предварителни усилия е да се създаде основа за съгласието при формиране на мисията, визията и плана. Ето защо е намирам за нормално същинските части на документа да се предхождат от Преамбюл.

Преамбюлът на стратегическия документ има цел да информира всички участници и обществеността за стратегическия проект и да постигне доверие още на този етап. Преамбюлът разкрива всички извършени до момента действия, които легитимират проекта. В него се посочват и пътищата, по които различни управленски равнища и обществени

групи са взели и могат да вземат участие занапред при неговото осъществяване, както и да упражняват контрол.

## ДВНАДЕСЕТТЕ ПРИНЦИПА НА СТРАТЕГИРАНЕТО

Стратегически проект не се създава, ако не са изпълнени няколко предварителни условия за успеха му. Ако не са взети всички мерки в тази посока проектът неминуемо ще се компрометира. По този начин трайно се отлага неговото въвеждане в управленската практика, а с това се нарушава следването на стратегическата линия на развитие.

Който предлага стратегия за развитието на организация или обществен сектор трябва да убеди критична маса от ръководители на различни равнища, организационния състав или съответните публики, че 1) предлаганият проект е неизбежен и актуален към датата, 2) неговата генерална посока трябва да е тази, която се предлага и 3) няма да бъде налаган от предлагачия го, а, напротив, създаването му е съвместно дело.

Мисля, че предлаганият стратегически проект е длъжен да осигури жизнеността на субекта и обекта на стратегиране. Без „воля за живот“ на организацията и на групите, върху които ще се въздейства стратегията е излишна. Упадъкът на морала, който трябва да бъде преодолян, се изразява в отчаянието от общите действия, неверието в кооперативността и обръщането към индивидуално преследване на интереси на фона на чисто формално изпълнение на организационни или общностни задължения.

Авторите на стратегически проекти трябва да намерят начините как потенциалните участници да бъдат убедени в необходимостта от общи стратегически дейности и привлечени към формирането и преследването на стратегически цели. Известно е, че даже в много трудни исторически моменти идеализмът на стратегирането не само си заслужава, но и е единственият път навън от упадъка.

Както беше казано, последователните дялове на стратегическия процес са изработване на стратегическа мисия, последвано от създаване на стратегическа визия, след което идва редът на стратегическото планиране и накрая завършва с управлението на изпълнението на стратегията и стратегическия контрол. Такива са и последователните фази на стратегията като документ.

Намирам, че всеки от тези дялове има три ръководни принципа, които задължително трябва да бъдат следвани, така че общото им число е 12. Определям по следния начин въпросните дванадесет принципа на стратегическото управление в публичната сфера:

### Първа група: АДЕКВАТНА СТРАТЕГИЧЕСКА МИСИЯ

1. МИСИОНЕРСТВО: водещи са ценностите, а не параметрите на ситуацията.

Когато се създава стратегически проект се започва от мисията, не от визията, за да се фиксира общия смисъл на целия проект. Постигането на смисъла на това равнище е следствие от ценностен избор.

2. УНИКАЛНОСТ: неподражаемите способности, а не което могат и други. Мисията се гради върху неподражаемите отличителни способности на организацията, а не върху онова, което могат и други.

3. РЕАЛИЗЪМ: собственото предопределение, а не привнесен идеал. Мисията описва обществено споделяната същност на организацията и централния проблем, а не субективни предначертания.

## Втора група: ДАЛНОВИДНА СТРАТЕГИЧЕСКА ВИЗИЯ

4. ВИЗИОНЕРСТВО: Трайно монополно позициониране, а не реакция на ситуации. Визията формулира максималния допустим успех в рамките на глобалната среда на историческия период с нейния водещ централен проблем, а не рамките на ежедневно поведение.

5. ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ: управление на времето, а не на момента. Стратегическото управление е систематично управление на процес на приближаване към отдалечен идеал.

6. КООПЕРАТИВНОСТ: съюзяване вместо противоборството. Изпълнението на стратегическия проект е немислимо без поставянето на сътрудничеството на предна позиция заради огромните ресурси от всякакъв вид, които са необходими за успеха му.

## Трета група: ЕФИКАСНО СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ

7. ДИНАМИЧНОСТ: твърди приоритети, подвижни цели. Трябва да се отчита разликата между крайни (планирани) цели и подвижни (стратегически) цели. Стратегическият план се състои от подобни „подвижни“ цели за всяка ситуация, подчинени на общо движение в стратегическа посока.

8. АВАНТАЖ: конкурентно предимство през цялото време, а не благополучие някой ден. Движението е самата логика на стратегирането, следователно успехът се изразява чрез динамичната категория на предимство, а не статичната на постигнато крайно състояние. Придвижването чрез осигуряване на трайно конкурентно предимство задминава всяка крайна цел, колкото и „голяма“ да е тя.

9. ГЪВКАВОСТ: верижно, а не блоково планиране. По своя характер стратегическото планиране не цели монолитен план на бъдещето въобще, както обикновено се мисли, а предполага верига от обвързани последователни краткосрочни планове с подвижни междинни цели.

## Четвърта група: ЕФИКАСНО СТРАТЕГИЧЕСКО УПРАВЛЕНИЕ

10. СИСТЕМНОСТ: едновременно прилагане на всички стратегически принципи, не само на избрани. Стратегията предполага пълно единство, концентрация и завършеност на начинанието вместо разпиляване на успеха.

11. РЕЗУЛТАТНОСТ: ефект, а не икономия. Стратегията е постоянно постигане, а не модел на отделно постижение. Постигането на ефект е нейната действителност, а не постигането на ефективност. Характерен за стратегическите ръководители е изразът „Искам на всяка цена“.

12. РЕШИТЕЛНОСТ: премислена дързост вместо логична пресметливост. Стратегическото управление предполага повече синтетичен отколкото аналитичен подход.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

- Иванов, Д. Властта. 1994. София, УИ „Св. Климент Охридски“. [Ivanov, D. Vlastta. 1994. Sofija, UI „Sv. Kliment Ohridski“.]
- Методология за стратегическо планиране в Република България, 2010, www: strategy.bg [Metodologija za strategichesko planirane v Republika Balgarija, 2010, www: strategy.bg]
- Минцберг Г., Б. Альстрэнд, Д. Лэмпел. 2000. Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента. Санкт-Петербург. [Mincberg G., B. Alystrэнд, D. Lэmpel. 2000. Shkol strategij. Strategicheskoe safari: эkskursija po debrJam strategij menedzhmenta. Sankt-Peterburg.]
- Стефанов, И., А. Личев. 1995. Кратък речник на философите. София, ЛИК. [Stefanov, I., A. Lichev. 1995. Krat"k rechnik na filosofite. Sofija, LIK.]
- Танева, А. 2005. Лидерството: управление извън господството. София, УИ „Св. Климент Охридски“. [Taneva, A. 2005. Liderstvoto: upravlenie izvan gospodstvoto. Sofija, UI „Sv. Kliment Ohridski“.]
- Фукуяма, Ф. 2016. Политически ред и политически упадък: от индустриалната революция до глобализацията на демокрацията. Изток-Запад. [FukuJama, F. 2016. Politicheski red i politicheski upad"к: ot industrialnata revoljucija do globalizacijata na demokracijata. Iztok-Zapad.]
- Arrow, K. 1959. Functions of a Theory of Behavior under Uncertainty. In: Metroeconomica. Wiley. Vol. 11, February.
- Arrow, K. 1963. Social Choice and Individual Values (II edition). New York, John Wiley & Sons.
- Cambridge Online Dictionary. Strategizing. Retrieved February 2017 at <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/strategize>
- Courtney, H., J. Kirkland, S. Viguerie. 2000. "Strategy under Uncertainty." In: McKinsley Quarterly.
- Covington, C., J. Lindsay, E. Smith, P. Squire. 2008. Dynamics of Democracy. In: Alternative Edition, Thomson Custom Solutions
- Elster, J. 1979. Ulysses and the Sirens, Cambridge
- Frankl, V. 2006. Man's Search for Meaning, Beacon Press. Boston
- Gilboa, I. 2009. Theory of Decision under Uncertainty. Cambridge University Press.
- Halpern, J. 2005. Reasoning about Uncertainty. MIT Press.
- Jarzabkowski, P. 2005. Strategy as Practice: An Activity-Based Approach, Sage.
- Knight, F. 1921. Risk, Uncertainty, and Profit. Boston, Hart, Schaffner & Marx.
- Korhonen, P., K. Silvennoinen, J. Wallenius, A. Öörni. 2012. Can a Linear Value Function Explain Choices? An Experimental Study. In: European Journal of Operational Research, Vol. 219, Issue 2, pp. 360-367.
- Lindley, D. 2006. Understanding Uncertainty. Willey.

- Marume, S., R. Jubenkanda, C. Namusi 2016. "Similarities and Differences between Public Administration and Business Administration." In: International Journal of Scientific Engineering and Research, Volume 4, Issue 1, Online: www.ijser.in ISSN
- Meggle, G. 2006. "G. H. von Wright's Understanding of Action." (Lecture), Turku.
- Pyong-chon, Yi. 2006. Developmental Dictatorship and the Park Chung-hee Era: The Shaping of Modernity in the Republic of Korea. Homa & Sekey Books.
- Valmra, E., E. Metsla, R. Rannus, M. Rillo. "Towards a Practical Model of Strategy-as-Practice." In: TUTWPE No. 138.
- Von Wright, G. 1971. Explanation and Understanding. Cornell University Press, Ithaca.
- Von Wright, G. 1972. "The logic of preference reconsidered." In: Theory and Decision, V. 3, Issue 2, p. 140–169
- Whittington, R. 1996. "Strategy as Practice. Long Range Planning." In: Long Range Planning, 29(5), p.731-735
- Whittington, R. 2001. What is Strategy - and does it matter? (2nd ed.). London: Thomson Learning.
- Wildavsky, A. 1987. "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation." In: American Political Science Review, V. 81(1), pp. 3–22.
- Wright, P., C. Pringle, M. Kroll. 1992. Strategic Management: Text and Cases. Allyn and Bacon.

## ПУБЛИЧНИ ЦЕННОСТИ И ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Александър Маринов

*Статията е посветена на основните характеристики на публичните ценности, на тяхното дефиниране и класифициране и ги разглежда като поле на основни отговорности на публичния сектор и публичната администрация. Въпреки че процесът на осъществяване на публичните ценности е сложен и понякога противоречив, той се разбира като единствения надежден фундамент за колективното действие.*

**Ключови думи:** *публични ценности, дефиниране и класифициране на публичните ценности, реализирането на публичните ценности като основен критерий за оценка на публичната администрация*

## PUBLIC VALUE AND PUBLIC ADMINISTRATION

Aleksandar Marinov, Sofia University

*The article engages with several basic features of public values and studies them as a primary field of responsibility of public sector and public administration. Recognizing that public values' fulfillment is a complex and sometimes controversial process, nonetheless it is accepted that it is the needed common ground for collective action.*

**Key words:** *public values, defining and classifying public values, public values' fulfillment as a leading criterion for public administration evaluation*

Както практически всеки избор, който правят хората, решенията какви задачи трябва да изпълнява публичната администрация и какви способности трябва да има, се обуславят от определени ценности. Под ценност разбираме оценъчно съждение, обуславящо поведението на индивида, групата или по-голяма човешка общност или социална организация. Според класическото определение на Милтън Рокийч, „ценността е устойчиво убеждение, че определен начин на поведение или статус на съществуване са персонално или социално по-добри от други... Това убеждение предполага съответна нагласа по отношение на нещата и ситуацияите, то е стандартът, който ръководи и детерминира действията... Ценностната система на индивида е устойчива организация на убеждения, отнасящи се до предпочитани поведения или съществувания, подредени по относителна значимост” (Roskeach, 1973, p. 5).

От тази дефиниция следват няколко важни момента.

Първо, ценностите изразяват оценъчни съждения, които имат едновременно когнитивни (рационални) и емоционални елементи. Тези съждения се отнасят до конкретен обект или множество от обекти, които могат да бъдат материални (физически), психологически, социално конструирани или някаква комбинация от трите.

Второ, ценностите са в основата на самоосъзнаването на личността и групата и имат ключово значение за формирането и отстояването на тяхната идентичност. Кризата на ценностите по правило предизвиква криза на идентичността. Ценностната криза отразява особен момент във функционирането на ценностната система, когато ценностните

приоритети губят съдържание до степен, че престават да регулират дейността на индивидите и общностите. Ценностната криза често е източник на съществена ценностна трансформация.

Трето, ценностите обуславят поведението, въпреки че тази зависимост е сложна. Най-общо може да се приеме, че изборът на цели и средства за постигането им от страна на индивидуалните и колективните субекти се извършва в зависимост от ценностните приоритети и конкретните обстоятелства (условия) на дейност.

Четвърто, ценностите са относително стабилни и (евентуално) се променят на основата на сериозно преосмисляне и аргументиране.

Пето, ценностите нямат еднакво значение и са подредени в някаква специфична йерархия, присъща на индивида, групата и дори на цяло общество. Всеки индивидуален и колективен субект ги ранжира по различен начин – от най-значимите до най-маловажните. Начинът, по който са подредени ценностите, се нарича ценностна система или йерархия на ценностите.

Шесто, нерядко в рамките на една и съща ценностна система „съжителстват” несъвпадащи и дори противоположни ценности. В този контекст се говори и за „ценностен конфликт” (конфликт на ценности), например, ако две значими за даден субект ценности – като професионална самореализация и семейно благополучие – са в противоречие помежду си, защото (поне в повечето случаи) осъществяването на едната възпрепятства осъществяването на другата.

Немският философ Хайнрих Рикерт подчертава важното разграничение между „блага” и „ценности”. „Благата” са нещо „действително” и в този смисъл се казва, че „съществуват” (исторически са налични), докато „ценностите” имат нормативна сила и в този смисъл се казва, че „важат”, а не съществуват в същинския смисъл на думата. Но Рикерт изрично отбелязва, че „ценностите са достъпни за нашето познание само доколкото са прикрепени към действителни блага, а пък последните винаги ни се представят като продукт на едно историческо развитие” (Рикерт, 1999, с. 3).

Един от основните въпроси пред социалните науки, свързан с функционирането на ценностите в обществото, е какъв е механизмът на интегриране на многообразните индивидуални и групови ценности за идентифициране и реализиране на ценностите на поголемите общности – нацията и националната държава. Това води към идеята за публичните ценности.

## ПУБЛИЧНИТЕ ЦЕННОСТИ

Приемаме определението на Бари Бузман, че публични са „ценностите, споделени в дадено общество, които осигуряват нормативен консенсус относно: а) правата, придобивките и правомощията, които трябва (и не трябва) да бъдат предоставени на гражданите; б) задълженията на гражданите към обществото, държавата и едни към други; в) принципите, върху които трябва да се осъществяват управленските решения и публичните политики” (Bozeman, 2007, p. 13).

Според Бузман публичността на политиките и организациите може най-добре да бъде дефинирана не на основата на правния статут или вида собственост (държавна или частна), а чрез произтичащите от политическата власт ограничения и способности, обуславящи функционирането им. И обратно - „частността” (частният характер) на дадена организация може да се оцени в съответствие със степента на произтичащите от пазарни фактори нейни ограничения и способности. Основното е съотношението на политическата и икономическата власт.



Определянето на една организация или политика като „по-публична“ се основава на обстоятелството, че тя е обусловена в по-голяма степен от политическата власт, отколкото от пазарни механизми. Само по себе си, това все още не е оценка за преимущества или недостатъци. Реализацията на публичните ценности зависи в решаваща степен от определянето на оптимален микс на политически и икономически властови механизми. Следователно, ако искаме да разберем и оценим потенциала на институциите и политиките да реализират публичните ценности, трябва да познаваме обуславящия ги микс на политическа и икономическа власт.

Твърдението, че публичните ценности са споделени в дадена общност (общество), не означава, че те са единодушно подкрепени, нито че всички хора разбират по един и същи начин точното съдържание на всяка от тях. Очевидно индивидите, чиито права или придобивки са ограничени от доминиращите публични ценности, едва ли ще гледат на тях положително. Също така, подвеждащо е да се мисли, че публичните ценности по презумпция са безупречни от етична гледна точка. Например, масово поддържани публични ценности, като всеобщ достъп до безплатни здравни грижи или равенство на всички граждани пред закона, имат различен етичен заряд в сравнение с други публични ценности (също широко приети в определени периоди в дадени общества), като расова чистота или използване на робски труд.

Осъществяването на публичните ценности не бива да бъде вменявано единствено и изцяло на дейностите, извършвани от правителството. Например, широко споделяна публична ценност в повечето общества е универсалната и качествена медицинска грижа – ако тя е поета от частни доставчици, предлагащи ефективна и достъпна услуга, то очевидно тази публична ценност не е компрометирана.

Публичните ценности могат да се разглеждат като система от критерии за оценка на устройството и резултатите от дейността на държавните органи и администрации за осигуряване на необходимите на обществото блага, но не бива се отъждествяват с тях, нито да се интерпретират като еднозначна подкрепа на държавата „срещу“ пазара. Ако използваме една условна пространствена метафора, публичните ценности пронизват перпендикулярно и публичния, и частния сектор подобно на рентгенови лъчи и регистрират успехите и провалите на всеки сектор.

Все пак, както теорията, така и практиката са доказали, че в действителността на почти всички съвременни общества публичният сектор и публичното управление, а оттук и публичната администрация имат по-големи възможности и естествена пригодност да осигурят реализирането на основните публични ценности.

Коментирайки регулирането на такива явления като проституцията и търговията с човешки органи, Елизабет Андерсън развива следната теза: „Чрез демократичното възпрепятстване на пазарното отчуждаване на определени блага, въплътени в човешката личност, хората осигуряват своята колективна автономия спрямо фоните условия на социалните взаимодействия. Така те показват, че съжденията, които трябва контролират действията им, са съждения, които те правят в качеството на общност от събратя-граждани, а не на изолирани икономически субекти, готови на взаимно неизгодно конкурентно „подбиване на цената“ (Anderson, 1993, p. 165). Отстояването на публичните ценности в общността представлява по същество колективна „самозащита“, която, ограничавайки определени видове избор, прави достъпен за всички много по-широк спектър от значими варианти на избор, отколкото може да предложи господството на пазара.

Друга важна операция при дефинирането на публичните ценности е разграничаването им от публичните блага. Както е известно, това широко използвано в икономиката понятие обозначава тип блага, чието потребление от едни субекти не води до невъзможност за

потребяване от други, а в същото време изключването от потребление (с пазарни, административни или други механизми) е невъзможно или нежелателно.

Класически пример за публично благо е националната отбрана (опазването на териториалната цялост и суверенитета на държавата) – ако въобще е налице, от него се ползват всички граждани на държавата, или най-малкото – тези, които се намират в границите ѝ. Производството и предоставянето на това благо се определят като изключителна отговорност на държавата и съответната политическа власт, вкл. поради обстоятелството, че тук пазарът и неговите механизми са безпомощни.

### **ПРИМЕР – ИЗСЛЕДВАНЕ НА СЛУЧАЙ** **ПУБЛИЧНИ ЦЕННОСТИ И НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ**

Споделените от всяко общество публични ценности формират неговата идентичност и дефинират параметрите на осъществяваната от държавата политика. Те определят какво следва да се отстоява и гарантира с всички възможни средства, както самостоятелно, така и в съюз с други държави. Споделените в мащабите на обществото (общонационални) ценности задават правилната посока и служат като предпоставка за постигане на единство в усилията на нацията, а от друга страна, маркират ясно разграничителната линия, която не бива да се прекрочва.

Затова стратегическите документи на повечето държави (гранд-стратегии, национални доктрини, стратегии за национална сигурност и др.) включват конкретно позоваване на ценностите, върху които стъпват. Нещо повече, ценностите са посочени още в самото начало на стратегическите документи и диктуват логиката на по-нататъшното им съдържание. Ето някои примери.

Стратегията за национална сигурност на Холандия определя основните ценности, които са определящи за степента на социалната сплотеност и чието нарушаване се разглежда като нарушаване същността на холандското общество. Като основополагащи ценности са посочени: равнопоставеността и забраната за дискриминация, свободата на религията, вярата, изразяването, сдружаването, събиранията и демонстрациите, зачитането на личния живот и интегритета на личността.

В Стратегията за национална сигурност на Унгария ценностите също са широко застъпени. В първа глава, озаглавена „Ценности и интереси”, са изрично дефинирани фундаменталните („традиционни, взаимосвързани и взаимозависими”) ценности: мир, сигурност, стабилност, суверенитет, демокрация, върховенство на закона, свободна инициатива и зачитане на човешките права и основните свободи. А според пета глава секторните стратегии, които следва да се разработят в съответствие със Стратегията за национална сигурност, също трябва да бъдат базирани на тези публични ценности.

В Стратегията за сигурност на Словакия е записано, че държавата се придържа към ценностите на свободата, мира, демокрацията, върховенството на закона, справедливостта, плурализма, солидарността, човешките права и основните свободи.

В Стратегията за национална сигурност на Румъния националните интереси се определят като произтичащи от ценностите, приети и следвани от румънското общество. Като национални интереси са определени гарантирането на фундаменталните и демократичните свободи, както и отстояването на националната идентичност и следването ѝ като демократична ценност чрез използването и развиването на националното културно наследство и съзидателните способности на румънския народ. Румънската стратегия е интересна с особената роля, отделена на духовните ценности, които са поставени в основата на националната идентичност и чието увреждане се смята за ключов рисков фактор.

Стратегията за национална сигурност на Руската федерация извежда на преден план укрепването на общественото съгласие на основата на общите ценности свобода и независимост на руската държава, хуманизъм, мир между националностите и единството на културата на многонационалния народ на Руската федерация, уважение на семейните традиции и патриотизъм. В частта, която разглежда мястото на Русия в съвременния свят се подчертава, че „ценностите и моделите на развитие са станали предмет на глобална конкуренция”.

В Стратегията за национална сигурност на Армения още в самото начало са дефинирани „фундаменталните ценности на националната сигурност”: независимостта на страната като суверенна, демократична, социална и правова държава, защитеност на държавата и народа (териториална цялост, неприкосновеност на границите, физическо съществуване на населението), мир и международно сътрудничество, съхранение на арменската идентичност в страната и в чужбина, благосъстояние за населението.

Стратегията за национална сигурност на Република България е по-особена с това, че споменава ценностите единствено в първото изречение на Увода („Политиката на Република България в сферата на сигурността се изгражда върху ценностите на демокрацията, на националната ни култура, правата на човека и гражданина, на равните възможности за развитие на личността”).

Важно е да се има предвид, че публичните ценности и публичните блага могат да бъдат оценявани чрез различен тип критерии, въпреки че крайният им смисъл е добруването на общността. Ключовият въпрос при публичните блага е: „Възможно ли е да бъдат изключени от ползването на това благо индивидите, които не плащат, и ако да, възможно ли е да възникнат разходи, по-високи от разходите за безплатно предоставяне на благото?” Ключовият въпрос при публичните ценности е: „Реализирани ли са ценностите, споделени от общността (нацията)?”

Както вече бе посочено, една ценност е публична, не защото непременно се отстоява и реализира от държавата и нейните институции. За постигането на публичните ценности допринасят както държавни институции, така и частни фирми, неправителствени организации, гражданите в качеството на доброволци или потребители на услуги, други човешки общности. Не това, кой реализира ценността, я прави публична, а за кого е предназначена и какви са последиците от нейното осъществяване. Дефинирайки понятието „публична стойност”, Марк Мур отбелязва, че това е „стойност, която се консумира колективно от гражданството, а не от индивидуални клиенти”, но специално уточнява, че съдържанието на това понятие е много по-широко от разбирането на икономистите за публичните блага. Гражданската общност цени високо неща като върховенството на закона, поддържането на обществения ред, механизмите за защита на собствеността и на конкуренцията, но не само защото всеки отделен гражданин има полза от това; отвъд личния интерес има по-важни цели на обществото като цяло (справедливост, национална гордост, грижа за околната среда, отговорност към бъдещите поколения, защита на слабите и уязвимите), основани на социална и нормативна съпричастност или сплотеност” (вж. Мооге, 1995, pp. 44 – 48).

Доколкото конституционната уредба, механизмите на демократично взимане на политически решения, образованието и усвояването на културните норми допринасят за осъществяването на публичните ценности, те създават публична стойност. Но тук е необходимо да се направи уточнението, че за разлика от публичната ценност, публичната стойност е нетна величина – тя е резултат от съпоставянето на създадените блага и изразходването за тази цел публични ресурси. Както посочва Мур, „не е достатъчно публичната администрация да постига значими резултати, тя трябва да покаже, че тези

резултати са постигнати на по-приемлива цена в сравнение с възможностите, предлагани от частното потребление и неограничената свобода. Само тогава можем да приемем, че е създадена някаква публична стойност” (Ibid., p. 29).

Много съществен въпрос е как се идентифицират публичните ценности и как се измерва степента на тяхното осъществяване чрез дейността на социалните субекти. Преди всичко, приема се, че споделените в дадено общество ценности намират място в неговата нормативна уредба – Конституцията и най-важните закони, въпреки че законодателството отразява публичните ценности, а не ги установява. Също така, нормативната база обикновено се променя с различна, по-висока и неравномерна динамика в сравнение със системата от публични ценности и особено на нейните приоритети.

На следващо място, основните публични ценности могат да бъдат открити в това, което Бозман нарича „фундаменталните митове на нациите”, давайки за пример американския мит за „страната на неограничените възможности”, отразяващ доминиращата в обществото публична ценност на индивидуалистичната изява и отговорност (Vozeman, 2007, p. 15). Обосновавайки необходимостта от нов модел на обществено развитие, Тим Джаксън пише: „Всяко общество е привързано към мит, който определя съществуването му. Митът на нашето общество се нарича „икономически растеж”. За последните пет десетилетия ускоряването на растежа се очерта като безспорна политическа цел номер едно в света. В сравнение с началото на XX век глобалната икономика е нараснала пет пъти, а ако растежът продължава със същите темпове, в началото на следващия век ще е 80 пъти по-голяма... Истината обаче е, че митът на растежа ни вкара в капан. Този мит подведе не само двата милиарда човешки същества, които живеят с по-малко от два долара на ден. Той застрашава крехките екологични системи, от които зависи съществуването ни. Митът за растежа се провали с гръм и трясък при осигуряването на икономическа стабилност и сигурен живот на хората” (Jackson, 2009, p. 7).

При редица нации, особено тези със стабилни политически системи, публичните ценности заемат ключово място в структурата на политическата култура. Както посочват Гейбриъл Алмънд и Сидни Верба в класическото си произведение „Гражданската култура”, „модерната политическа система носи зародишите на голяма фрагментираност – между политическите структури, между партийните привързаности, между политическата сфера и обществото. Но ... тази фрагментираност се обуздава от силата на споделените социални ценности и нагласи, които пронизват всички аспекти на обществото” (Алмънд и Верба, 2000, с. 168 [Almand I Verba, 2000, s.168]).

Ценностните предпочитания в плуралистичните общества се установяват чрез процедурите и механизмите на представителната и пряката демокрация, въпреки че съществуват редица теоретични и практически аргументи за възможните проблеми при интерпретирането на резултатите от избори и допитвания като индикатор за йерархията на публичните ценности.

Без съмнение, най-точна ориентация за съдържанието и структурата на публичните ценности в дадено общество дават научните изследвания. Една от най-утвърдените съвременни школи в изучаването на публичните ценности е датската, в която участват изявени фигури от университетите в Копенхаген, Орхус и Олборг: Торбен Бек Йохансон, Карстен Врангбек, Лене Холм Педерсен и др. Техните изследвания и публикации през последните две десетилетия обхващат широк кръг от проблеми, свързани с публичните ценности, като: същност и възможни класификации на публичните ценности, влияние на публичните ценности върху професионалната мотивация в публичния сектор и държавната служба, конфликти между различни публични ценности, връзка между промените в ценностите и реформите в публичния сектор и др.

На основата на обзор на релевантните публикации в областта на политическите науки и публичната администрация Торбен Йоргенсен и Бари Бозман предлагат систематизация на публичните ценности в седем категории:

□ принос на публичния сектор за обществото (тук са включени ценности, определени като „общо благо“, „публичен интерес“, „социална сплотеност“, „алтруизъм“, „човешко достойнство“, „устойчивост“, „грижа за бъдещите поколения“, „стабилност на управлението“ и др.);

□ трансформиране на интересите в решения („управление в съответствие с волята на мнозинството“, „демокрация“, „колективен избор“, „включване на гражданите“, „защита на малцинствата“, „защита на индивидуалните права“);

□ отношения между публичната администрация и политиците („политическа лоялност“, „спазване на меритократичните принципи“, „отчетност“, „отзивчивост“);

□ отношения между публичната администрация и нейната социална среда („безпристрастност“, „вслушване в общественото мнение“, „способност за компромиси“, „балансиране на интересите“, „внимание към заинтересуваните страни“);

□ вътрешно-организационни аспекти на публичната администрация („адаптивност“, „надеждност“, „стабилност“, „навременност“, „иновативност“, „ентузиазъм“, „ефективност“, „добра работна среда“);

□ поведение на държавните служители („отчетност“, професионализъм“, „честност“, „морални стандарти“, „интегритет“);

□ отношения между публичната администрация и гражданите („законност“, „защита на правата на гражданите“, „равно третиране“, „върховенство на закона“, „справедливост“, „честност“ и др., вж. Jørgensen and Bozeman, 2007).

Един частен, но много характерен пример за тенденциите в изследванията на ценностите в публичната администрация през последното десетилетие е известното проучване на Карстен Врангбек върху привързаността към основни публични ценности сред представителите на датския административен елит (Vrangbaek, 2009). На основата на интервюта сред представителна извадка на административни ръководители от почти 3000 публични организации, авторът стига до следното обобщение: „Датският публичен сектор се отличава със забележително съгласие за нормативното и практическото значение на редица ценности, които традиционно се разглеждат като същностни за йерархично-демократичната и професионално-автономната държавна администрация. Новото е силна тенденция на всички ръководни нива на публичните организации към включване на доминиращи позиции на ценности като новаторството и гъвкавостта. Изводът е, че е установен публичен етос, който съчетава непротиворечиво традиционни публични ценности като законност, равноправие, демократична йерархичност и откритост и новите ценности на постоянната иновация на всички нива на публичния сектор (Vrangbaek, 2009, p. 12).

Натрупаният опит в изследванията на публичните ценности, че основното научно предизвикателство е да се въведе някаква система от критерии за публичните ценности и степента на тяхното постигане. В това отношение могат да представлява потенциален интерес предложението от Бари Бозман „Модел на картографиране на публичните ценности“ – public value mapping” (PVM) model (вж. Bozeman, 2007, pp. 144 – 158). Този модел има полезно приложение при анализа на ценностните основи на публичната администрация, тъй като представлява диагностичен инструмент за оценка на степента на осъществяване (или провал) на възможни системи от публични ценности в обществения живот.

„Провалът” (непостигането) на дадена публична ценност се определя като ситуация, в която „нито пазарът, нито публичният сектор осигуряват богатата и услугите, необходими за

реализацията на тази ценност” (Ibid., p. 144). Например, ако в едно общество равенството между половете е възприето като значима публична ценност, а прилаганите публични политики и пазарни инструменти запазват или дори увеличават половата дискриминация, може да се направи изводът, че е налице „провал” на тази ценност. Авторът прави изричната уговорка, че въпреки видимата аналогия с „провалите на пазара”, моделът на „картографиране“ на публичните ценности не се базира на абстракции от рода на идеалната пазарна конкуренция, нито ползва еднозначни измерители като паричните единици. Неговата цел е най-вече да предложи подходяща рамка на обсъждане на политиките и публичен диалог.

## **ОСНОВНИ КРИТЕРИИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПУБЛИЧНИТЕ ЦЕННОСТИ**

Основните критерии за (не)постигането на публичните ценности са:

Първо. Начин на функциониране на механизмите за формулиране, комуникиране и агрегиране на ценностите. Според този критерий провал на публични ценности може да настъпи вследствие на съществени дефекти в процеса на разработване на политиките, когато не е осигурено адекватно формулиране и комуникиране на ценностите, или когато процесът на тяхното агрегиране е деформиран.

Типичен пример за това е ценността „опазване на живота и здравето на хората” през призмата на настойчиво изискваната от все повече и по-разнообразни обществени групи в САЩ политика на по-строг контрол върху огнестрелните оръжия. Противно на тази видима обществена ценностна ориентация, законодателите на федерално и щатско равнище не предприемат действени стъпки. Въпреки че разминаването между общественото мнение и конкретни публични политики не винаги представлява провал на публична ценност, в дадения случай са видими както причината за позицията на редица законодатели – зависимост от щедри спонсори на предизборните им кампании, така и последиците – нарастващият брой загинали и ранени при инциденти с огнестрелно оръжие.

Второ. Начин на функциониране на легитимните държавни монополи. Съществуват множество случаи, в които срив при предоставянето на блага и услуги от легитимни държавни монополи (и/или съзнателно ограничаване на дейността им) води до непостигане на публични ценности. Може би най-драстичният пример е ерозията на държавния монопол върху употребата на въоръжена сила или извършване на други дейности с висок потенциален риск от смъртоносни инциденти. Българската практика на утилизация на боеприпаси през последните 15 години е типичен пример за провал на редица важни публични ценности с множество последици – поредица от тежки инциденти с десетки жертви, стотици сериозно пострадали, огромни материални щети, фалит на добре оборудвани държавни предприятия от военния комплекс, загуба на хиляди работни места и изхвърляне на улицата на висококвалифициран персонал. Фактическото премахване на този необходим и легитимен държавен монопол се извършва в полза на частни фирми със съмнителен капацитет за безопасно извършване на дейността, които практически не се контролират и санкционират, дори за доказани фрапиращи нарушения.

Трето. Наличие на адекватна публична информация. Както е известно от множество изследвания, една от основните причини за „провалите на пазара” е непълната информация, разбираана най-вече като асиметричност в знанието, с което разполагат страните в хипотетичната трансакция. Осигуряването на пълна и точна информация има още по-голямо значение за реализирането на публичните ценности, въпреки че тук информационната асиметрия обикновено приема по-особени, крайни форми. Поради

спецификата на по-голямата част от управленската информация, политиците и държавните служители почти винаги разполагат с повече информация от гражданите, което е основната причина за особеното внимание към ценности като откритост и обществен достъп до информация. Пълната прозрачност на процеса на политиките (която е абстракция, подобна на идеалната конкуренция) би позволила на обществото да упражнява контрол и да прави верни заключения относно реалните цели, ползи и разходи на управленските решения. Когато в този процес (основателно или не) се въвеждат зони на ненужна секретност, се получава непълна публична информираност и нараства рискът от непостигане на важни публични ценности.

Както и другите разглеждани критерии, критерият за (не)пълната публична информация сам по себе си не доказва автоматично провала на дадена публична ценност, а просто сигнализира за отклонение от нормалните параметри, което застрашава постигането на публичните ценности.

Четвърто. Разпределение на публичните блага. Една от най-често срещаните ситуации на провал на публични ценности е, когато публични блага, подлежащи на свободно разпространение в обществото, по една или друга причина не достигат до всички, най-често – поради това, че дадена група или сегмент от обществеността „запазват“ благото за себе си. В случая не става непременно дума за конкретен механизъм на „експлоатация“ (например на бедните от страна на богатите), а за комплексни последици от едновременен провал на пазарните и публичните механизми. Въпреки че по правило „обсебващата“ група има превъзхождаща власт, характерът на тази власт може да бъде най-разнообразен.

Съществен пример за прилагането на този критерий е сферата на публичното образование, което в повечето страни представлява основно благо и ценност, а всяко дете има гарантирано право на качествено публично образование. Историята на образованието в САЩ – както преди, така и след премахването на сегрегацията – откроява редица пространно анализирани случаи на провал на тази публична ценност. Поради старата традиция на локално финансиране и управление на училищата, в страната и днес се наблюдават огромни различия, например при такъв показател, като разходите на един ученик, обусловени от материалния стандарт на местните жители, желанието да се заплащат повишаващите се такси на даденото място и редица други фактори. Ако в резултат на неравномерното финансиране, много ученици не могат да получат образование, съответстващо на стандартите, отново се натъкваме на провал на важна публична ценност, който изисква съответна институционална реакция. Такава възниква след 1981 г., когато съдът на щата Ню Джърси разпорежда на щатските власти да обезпечат допълнително финансиране на тридесет и едно местни училища в икономически изостанали общини; този акт е последван от голям брой аналогични решения на съдилищата в други американски щати.

Пето. (Не)осигуряване на доставчик. Провалът на публични ценности може да се дължи на недостиг на доставчици на съответните блага (стоки и услуги). Един от типичните през последните две десетилетия примери за срив в този механизъм е така нареченото „изпразване на държавата от съдържание“ (hollowing out of government), на което особено внимание обръщат британските изследователи на публичното управление и публичната администрация. В резултат на разрастването на аутсорсинга (възлагане на частни изпълнители) на публични услуги или приватизацията на публични предприятия (дейности), държавата губи капацитет да осигурява реализацията на определени публични ценности. Ако тази загуба е необратима, т.е. липсват непазарни средства за осигуряването им, а контролът над операторите е фиктивен (както се случва при редица концесии на

комунални услуги в България), съответните държавни институции изпадат в зависимост от частните доставчици.

Понякога предоставянето на жизнено важни блага, обезпечавачи реализацията на дадена публична ценност, е затруднено поради съобразяването на доставчиците с пазарни стимули, които ги тласкат към игнориране на тези блага. Типичен пример е налице в България по отношение на такива все по-дефицитни професии като лекари, медицински сестри и асансьорни техници. Макар и по различни причини, упованието на пазарните механизми води до сериозни деформации при отделяните средства за обучение, трудово възнаграждение и професионална квалификация и развитие на кадрите, което на свой ред води до нарастващи проблеми при изпълнението на мисията на съответните публични и частни организации.

Шесто. Времеви хоризонт. Публичните ценности почти винаги се реализират в дългосрочен план и изискват адекватен времеви хоризонт. Когато действията по отношение на тези ценности са планирани на базата на неподходящ, краткосрочен хоризонт, рискът от провал нараства сериозно. В същото време, известно е, че провалите на пазара са типични при процеси с отдалечен времеви хоризонт. Един собственик на фирма обикновено разсъждава в перспективата на своя живот, понякога – на живота на преките си наследници. Човешките общества и хората, които ги ръководят са длъжни да мислят за неродените поколения, а в това отношение икономическата рационалност не работи.

Вероятно най-характерната от гледна точка на значимостта на критерия за адекватния времеви хоризонт област на политиките е опазването на околната среда. Екологичните проблеми по своята същност са мултигенерационни, но все още повечето подходи, прилагани в управленската практика, не включват инструменти, специално предназначени за анализ на дългосрочни промени и отдалечени във времето рискове.

Една от най-остро дискутираните насоки на политиките в тази област без съмнение е производството и потреблението на генно модифицирани храни. Мултинационални корпорации като „Монсанто” инвестираха огромни средства в разработването на устойчиви сортове царевица и соя, които предлагат привлекателни възможности, особено пред победните нации, разполагащи с по-слаб капацитет за подхранване на почвите, ефективна борба срещу вредители и технологии за запазване на храните. Ползата от използването на генно модифицирани посевни материали и храни за решаване на краткосрочните проблеми като глобалния глад, изглеждаше несъмнена. Това е област, която в този времеви хоризонт много добре се регулира от пазара (голямо и нарастващо търсене в световен мащаб, динамично разширяващи се пазари, наличие на производители с патентовани продукти, очертаваща се бърза възвращаемост).

Но както неведнъж се е случвало в различни области, краткосрочният пазарен успех (представян като гаранция за реализиране и на важни обществени потребности) може да доведе до катастрофално компрометиране на ключови публични ценности в дългосрочен мащаб. Един подобен случай е подробно изучен – инцидентът в средата на 90-те години на ХХ в. с генно модифицирания сорт рапица на компанията „Монсанто”, резистентен към произвежданите от нея пестициди от гамата „Раундъп”. Тази иновация обещава огромен ефект, тъй като позволява третиране с пестициди на плевелите около рапицата, без да я уврежда. През 1997 г. обаче част от генно модифицираната рапица успява да „избяга” от контролираната среда, кръстосва се с някои плевели и така се стига до възникване на нов „супер-плевел”, напълно устойчив на пестицидите на „Монсанто”. Този пример показва, че видимите краткосрочни икономически (и обществени) ползи трябва да бъдат съпоставяни с дългосрочните ефекти. Генно модифицираните храни е само една от областите, в които отчитането на дългосрочния хоризонт е безспорна отговорност на държавата.



Седмо. Дилемата „заместване или опазване на ресурсите”. Опазването на природните ресурси има сравнително кратка история като област на отговорност на публичния сектор. В тази сфера е отдавна доказано, че пазарно ориентирани решения, независимо от постиганата в редица случаи икономическа ефикасност, не дават надеждна гаранция за реализация на публичните ценности, свързани с опазването и възпроизводството на ресурсите за съвместното човешко съществуване.

Провалите на пазара са най-видими от гледна точка на такава публична ценност, като устойчивостта на екосистемите. Стандартната икономическа гледна точка отдава приоритет на заменяемостта на ресурсите и почти напълно игнорира необратимостта на изчерпването им, а дори когато се опитва да ги отчете, рисковете и компенсациите се разглеждат изцяло в парично изражение. В действителност често достъпни заместващи ресурси не съществуват, нито разменната стойност е приемлив показател, особено когато става дума за върховни публични ценности като животът и здравето на човешките същества.

Осмо. Гарантиране на достойно човешко съществуване. Не съществува по-голям провал на публичните ценности от неспособността да се осигурят условия за достойно човешко съществуване. Без да се подценяват такъв тип провали при най-бедните нации, както отбелязва Бари Бозман, „при нациите, разполагащи със значителни ресурси, компрометирането на ценността на достойното човешко съществуване е особено неприемливо, не само защото наличието на ресурси дава възможност за избор, но и защото се поражда дълбоки социални разделения, заплашващи цялата нация” (Borzeman, 2007, p. 158). Разнообразни школи в икономическата наука, социологията и политологията, макар и използвайки различни концептуални рамки (базисни потребности, социално изключване, първични блага и др.), подчертават неотменимата отговорност на обществото и държавата за осигуряването на гарантиращите тази публична ценност блага, за които всяко човешко същество има право да претендира.

## **ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПУБЛИЧНИТЕ ЦЕННОСТИ КАТО ОСНОВЕН КРИТЕРИЙ ЗА ОЦЕНКА НА ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Природата на публичните ценности и очертаните критерии за постигането им имат съществена роля за подхода към функционирането и оценката на публичната администрация. Накратко формулирана, този подход се дефинира така: всяка публична администрация изисква не просто ясно деклариран ценностен ориентир – тя трябва да инкорпорира възприетата йерархия от публични ценности при своето проектиране и функциониране с основната идея да не се допусне провал на тези ценности.

Разбира се, рядко се среща публично управление, което открито да игнорира публичните ценности. Но декларативното позоваване на една или друга, още повече нееднозначно формулирана ценност, не е достатъчно. Необходимо е системата от публични ценности да бъде възприета като безусловен приоритет, а не като един от критериите, който се съпоставя и балансира с други, еднакво важни критерии. В този смисъл убедителното формулиране на ценностна обосновка е абсолютно неотменна изходна точка на изграждането и реформите на администрацията, а степента на реализация на тези публични ценности – критерий за оценка на нейните резултати.

Реалността често е твърде различна. Независимо от формалното наличие на някакви постулирани ценности, тяхното осъществяване в управленската практика се поставя в зависимост от политически изгоди и страхове, бюджетни ограничения, пристрастни експертни преценки, многобройни и нерядко използвани като претекст формални

механизми за контрол. Изискванията за „реализъм” и „прагматизъм” се представят като алтернативни и дори с превъзхождаща значимост спрямо ориентирите на публичните ценности. В крайна сметка, ценностите се жертват заради „по-важни” неща. Изначалното деклариране на ценностите предполага, че такива компромиси са невъзможни при нормални обстоятелства, а отказ от заложените ценностни ориентери е допустим само драстични и неконтролируеми изменения, които понякога дори предизвикват съществени размествания в съдържанието и йерархията на публичните ценности.

Както пишат Торбен Йоргенсен, Карстен Врангбек и Дите-Лене Сьоренсен, въпреки че „по правило административните реформи са обвързани с експлицитни или имплицитни ценности, разглеждащи публичния сектор и ролята му в обществото, а внимателното третиране на ценностните аспекти е един от основните фактори за успеха на реформите, прави впечатление ограниченият брой систематични изследвания на промените в публичните ценности и отражението на тези промени върху административните реформи” (Jørgensen, Vrangbæk and Sørensen, 2013, p. 1). В редица други проекти на датската школа са лансирани и подложени на емпирична проверка интересни идеи, отнасящи се до отражението на систематичните промени в ключови публични ценности върху тенденциите на реформиране на публичния сектор.

Връзката „публични ценности – публична администрация” се усложнява поради обстоятелството, че дори да са ясно формулирани в политическите документи, ценностите преминават дълъг път към своята реализация през институциите, организационните структури и съзнанието и поведението на отделните индивиди. Но това не може да отмени приоритетното значение на публичните ценности за разбирането на публичната администрация.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

Алмънд, Г. и С. Верба (2000). Гражданската култура. С., Гал-Ико. [Almand, G. i S. Verba (2000). *Grazhdanskata kultura*. S., Gal-Iko.]

Рикерт, Х. (1999) За системата на ценностите. Превод Х. Стоев. Достъпен на 12.07.2015 на <http://www.litclub.bg/library/fil/riekert/systemderwerte.html> [Rikert, H. (1999) *Za sistemata na cennostite*. Prevod H. Stoev. Dostapen na 12.07.2015 na <http://www.litclub.bg/library/fil/riekert/systemderwerte.html>]

Anderson, E. (1993). *Value in ethics and economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press, Washington, D.C.

Jackson, T. (2009) *Prosperity Without Growth? The Transition to a Sustainable Economy*. Sustainable Development Commission, London

Jørgensen, T., and B. Bozeman (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society* 39(3): pp. 354 – 81.

Jørgensen, T., K. Vrangbæk and D. L. Sørensen (2013). The Historical Development of Values in Danish Administrative Reform. Paper presented at the 11th Public Management Research Association Conference at the La Follette School of Public Affairs, University of Wisconsin, June 20 – 22 2013.

Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rockeach, M. (1973) *The Nature of Human Values*, NY, Free Press.

Vrangbæk, K. (2009). Public Sector Values in Denmark – A Survey Analysis. *International Journal of Public Administration*. Vol. 32, nr. 5, 508 – 535.

## ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ - МЕСТНАТА ВЛАСТ И САМОУПРАВЛЕНИЕ

Милена Стефанова

*В статията се дефинират основните понятия от теорията на местната власт. Общината се разглежда като политическа общност. Обяснени са основните концепции за ролята на общината в държавното управление. Анализират се сферите на компетентност и правомощията на местната власт в България, както и разпределянето на отговорностите между местната и централната власт. Специално внимание се обръща на местните финанси и участието на гражданите в местното самоуправление.*

**Ключови думи:** местна власт, самоуправление, децентрализация, местни финанси, участие на гражданите в самоуправлението.

## THE MUNICIPALITIES IN BULGARIA - LOCAL AUTHORITY AND SELF-GOVERNMENT

Milena Stefanova, Sofia University

*The article defines the basic concepts of the theory of local government. The municipality is seen as a political community. The basic concepts of the role of municipal government are explained. The areas of competence and powers of local authorities in Bulgaria and the allocation of responsibilities between local and central government are analyzed. Special attention is paid to local finances and citizen participation in local government.*

**Keywords:** local authority, local government, self-government, decentralization, local finances, participation of citizens in government

При демократичните режими основната част от въпросите на публичния живот се решават на местно равнище. За основополагащата роля на местната демокрация е писано много и в различни контексти. Тук ще очертаем важните аспекти за разбирането на местната власт и самоуправлението в общините. В началото винаги е уточняването на основните понятия. Тъй като става дума за самоуправление, съществени са и правилата, по които се конституира самоуправляващата се общност, наречена община. Сферите на компетентност, органите за управление, финансирането на дейностите, отношенията между местната и централната власт и възможностите за гражданско участие в управлението дават относително пълната картина на проблематиката за местната власт и общинското самоуправление.

Възможни са два подхода за дефиниране на местната власт: институционален и функционален. Местната власт не може да бъде дефинирана извън отношенията ѝ с другите нива в системата на държавно управление. Мястото ѝ в общата институционална схема на властта в едно държавно обединение е първата характеристика на местната власт и дава основата на дефиницията за нея. Това място е изключително важно – местната власт е тази, която е най-близо до хората.

Освен институционално, местната власт може да бъде дефинирана и функционално – чрез набора от задачи и функции, които я правят различна от тази на централно ниво. Въпрос на политическо решение е точно какви функции ще бъдат предоставени на местната

власт, до каква степен ще бъде разширена нейната самостоятелност, на какви механизми ще се подчиняват взаимоотношенията между централната и местната власт, как ще се осъществява контрол и т.н.

Правните теории за същността и произхода на местната власт са основно две. Едната приема, че държавата възниква като обединение на група териториални общности (общини), при което те доброволно ограничават част от своите суверенни права и ги делегират на държавата в интерес на общи цели и за общо благо. Тази концепция визира англосаксонския исторически път за възникване и развитие на държавните обединения. Чрез нея се описва едната от трите основни системи на общинско управление – английската, позната като *self-government*. Тя се свързва със силата на съсловията и се основава на децентрализацията на властта.

Другата теория се гради на опита при разпадането на силните европейски монархии и империи, при което държавата в периода на трансформация постепенно доброволно предоставя част от своите права на общините. Този процес се мотивира от непрекъснато усложняващия се обществен живот и невъзможността държавата сама да отговори на нарастващите потребности. Ето защо тя предоставя правата за вземане на решение или управлението на част от процесите в локалните общности на самите тях и запазва за себе си правата за контрола върху законността на управлението. Тази система за общинско самоуправление се отъждествява конкретно исторически с френския път на развитие и се дешифрира чрез *centralisation administratif*. Разбира се, историята познава и един трети вариант – това е развитието на пруската държава, но той по същество представлява комбинация от горните два (Балабанова, 1992, с. 18-19 [Balabanova, 1992, s. 18-19]).

## МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Засилената роля на местната демокрация и прилагането на принципите за самоуправление след Втората световна война допринася съществено и за развитие на теорията за местната власт. Европейските институции обръщат все по-сериозно внимание върху гаранцията за спазване правото на самоуправление на гражданите. Този продължителен процес по изработване принципите на местната демокрация се материализира в Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС). Тя дава следната дефиниция на местното самоуправление:

*„Член 3, ал. 1. Под местно самоуправление се разбира правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела..*

*ал. 2 Това право се упражнява чрез съвети и събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори, и които могат да разполагат с изпълнителни органи, които отговарят пред тях. Тази разпоредба не накърнява възможността да се прибегва до събрания на гражданите, до референдуми или до всякакви други форми на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона.”*

Правото да се вземат решения от органите на местната власт самостоятелно не означава, че не се налагат известни ограничения. Неслучайно се говори за „местни проблеми” и „в рамките на закона”. Трябва да се прави разлика понятийно между суверенно управление, което е самостоятелно управление в пълния смисъл на думата и самоуправление. Във втория случай става дума за управление, основаващо се на обществен договор, който допуска правото на гражданите да разпределят властта между органи от различни нива на

политическата система. Самоуправлението може да се разглежда като качествена характеристика на местната власт, отнасяща се до основни свойства и механизми за осъществяването ѝ. Едновременно с това самоуправлението е и право на гражданите, и принцип на демократичната местна власт.

Що се отнася до двойката понятия „централизация” и „децентрализация”, те се отнасят до отношенията между централната и местната власт. Централизацията е процес, при който централната власт изземва правомощия и функции на местните власти и по този начин съсредоточава контрола по взимането на решения и разпределянето на ресурси на централно ниво. Мотивите за пристъпване към централизация на правомощия и функции могат да имат различен характер. Понякога това става в интерес на предоставянето на по-ефективни и по-качествени публични услуги, като в такъв случай обикновено тя е временна. Централизацията обаче може да цели трайно налагане на контрол върху начините и средствата за предоставяне на услуги за населението, като тези лостове бъдат използвани за оказване на влияние и намеса в делата на общините. Такива тенденции обикновено се мотивират от партийни и политически цели – установяване на монопол при управлението и регулацията на процесите в общините от един център. Тоталното надмощие на центъра поставя в силна зависимост местните власти и на практика видоизменя тяхната роля в обществения живот.

Децентрализацията е процес, при който се прехвърлят правомощия и ресурси на местните власти и им се предоставя отговорността за изпълнение на определени функции, като местните власти са независими (в рамките на всички съществуващи законови ограничения) от централната власт във възможността сами да решават проблемите в съответните функционални области. Това означава, че централната власт не носи отговорност пред гражданите за качеството и ефективността на услугите, които се предоставят и за начина, по който се решават проблемите в дадена област. Разбира се, централната власт в партньорство с местните власти е създавала общите стандарти и законови гаранции за справедливост и равнопоставеност между различните общини при осъществяването на техните правомощия.

Известни са три вида децентрализация:

- политическа децентрализация, изразяваща се в институционализиране и конституиране на политическо представителство и гарантиране на гражданското участие при определяне на политиката;
- административна децентрализация, която се изразява в териториално и институционално разпределяне на правомощията и отговорностите за предоставянето на ефективни и качествени услуги на населението и баланса на интересите и целите на централната и местната политики;
- финансова и данъчна децентрализация като създаваща условия за ресурсно обезпечаване дейностите на местните власти и гарантираща обществено справедливото им разпределяне. За разлика от децентрализацията, деконцентрацията няма връзка с отношенията между централната и местната власт. При деконцентрацията централната власт създава по места (в общините или в областите) органи и поделения на централната администрация с цел по-ефективното изпълнение на държавните функции. Такива са например днес в България поделенията на Министерство на отбраната, на Министерство на вътрешните работи, на Националната агенция по приходите, на Министерството на труда и социалната политика и други. Деконцентрираните поделения на централната власт действат в строго субординирана административно-управленска йерархия и се подчиняват на решенията и инструкциите на съответния ръководен орган.

## КЛАСИЧЕСКИ КРИТЕРИИ ЗА ДЕМОКРАТИЧНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ

Изследването на конкретните модели на местна власт може да се подчинява на различни цели и да визира една или друга страна на тази предметна област. От политологична гледна точка е съществено обаче да бъдат обхванати такива параметри на местната власт, които да дават достатъчно основание за определяне степента на развитие на тази институция. Многообразието на модели, които съществуват в практиката на отделните страни налага приемането на комплексни критерии за анализ, които да обхванат по-голямата част от конкретните форми и да позволят тяхната систематизация, класификация и сравнимост.

Изследователите отдавна работят в тази насока (Hugh, 1960). Плодовете на техния труд са в основата на множество конкретни разработки по отделни проблеми на местната власт. Ще се спрем накратко на три съществени за дефинирането на местната власт критерия, които поради своята важност и универсалност, са придобили значението на класически за измерване степента на развитие на самоуправлението. Разработката на тези критерии е тясно свързана с опитите на учени от различни времена да дефинират местната власт и да разкрият нейната специфика. Прилагането им в изследователската практика е доказало, че независимо от динамиката в развитието на местната власт през последното столетие и от изключителното многообразие на формите, под които се реализира местното самоуправление, съществуват общи принципи, върху които се изгражда местната власт. Те са продукт на осмислянето и адаптирането на основни човешки, граждански и политически ценности. Операционализацията им пък води до създаването на конкретните модели на местна власт.

В исторически контекст, разбира се, нещата водят началото си от този момент в развитието на държавата, когато ефективното управление на всички публични проблеми става невъзможно и се налага формирането на повече от един център за вземане на решения. Така съществена част от въпросите, вълнуващи изследователите при определяне спецификата на местната власт е отграничаването ѝ от централната. Ето защо, до голяма степен, водените в литературата дискусии се отнасят до тази предметна област. Съответно и принципните критерии визират по един или друг начин тази релация. Още Дж. Ст. Мил, изследвайки представителното управление, поставя основата на дефинирането на местната власт в опозиция на централната и задава принципните ѝ отлики – представителство на граждани, живеещи на ограничена територия, което има право да решава местните проблеми от общо значение (Mill, 1912, р.368). И тъй като правото за вземане на решения принадлежи на местната власт, а тя от своя страна е относително ограничена (в различна степен при различните режими) от централната, то степента на самостоятелност на органите на местната власт става основна характеристика на системата на местно управление. Тя визира принципни постановки при установяването на баланс във взаимоотношенията между центъра и локалността. Общата картина на състоянието на местната власт, разбира се, се допълва и от анализа на демократичността, разбираана като осигуряване на възможности и конституционна гаранция за политическото участие на гражданите и отчитането ефективността на действията на местната власт. Последната се отнася до създаването на възможности (включително и чрез законова уредба) за осигуряване и за развитие на определен вид услуги и задоволяване потребностите на населението в териториалните общности според определени стандарти, т.е. ефективно изпълнение на задачите на общинската политика (Sharpe, 1970).

## **ОБЩИНАТА КАТО ПОЛИТИЧЕСКА ОБЩНОСТ**

Самоуправлението като принцип на упражняване на властта и право на гражданите се прилага от човешките общности и е призвано да способства за справедливото и равнопоставено разпределяне на наличните ресурси, с цел решаване на местните публични проблеми на хората. Това предполага институционализацията на политическа общност. Признаването на специфичните местни общности за политически, означава на първо място конституционна гаранция на правото на териториално самоопределение на хората и правото им на самоуправление. На второ място, за да бъде реализирано това, трябва да се изгради институционалната структура – въвеждане на принципа на разделение на властите, дефиниция на институциите на властта и механизмите за взаимодействие помежду им, определяне на сферите на компетентност на органите на местната власт и трето, осигуряване на достатъчно независими източници на средства за изпълнение на задачите на общинската политика. Освен това, трябва да бъдат регламентирани динамичните характеристики на процеса на самоуправление. Оттук произтичат два съществени въпроса. Отговорът на първия - каква институционална рамка на самоуправлението да се изгради - предполага разработването на демократични механизми за определяне на границите на територията, където живее самоуправляващата се човешка общност, конституиране на институциите на властта и създаване на механизми за тяхното взаимодействие. Другият въпрос е свързан с дефиниране на динамичните характеристики на процеса на самоуправление. Както вече посочихме, самоуправлението е принцип на упражняване на властта в общините. Затова местната власт се характеризира като относително самостоятелна политическа институция на гражданите. Именно тази относителна самостоятелност налага създаването на модел за взаимодействие между местната и централната власт, който да гарантира от една страна, относителната самостоятелност на местната власт и по този начин правото на самоуправление на гражданите в местните общности и, от друга, единството и интегритета на държавата чрез защита на националните интереси. В този модел изключително значение има разпределянето на правомощията и функциите между нивата на държавно управление.

## **ГРАНИЦИТЕ НА ОБЩИНАТА**

В историческото развитие на човечеството постепенно се утвърждава специфична териториална общност, наречена община, в чиито граници се развиват отношенията между хората в процеса на управление и решаването на общите проблеми. Постига се единство между общността на хората и територията, която те населяват. Така и територията става ключов елемент от дефиницията на общността на самоуправлението най-вече поради факта, че тя е относително неизчерпаем източник на ресурси.

Ефективността на местното самоуправление може да бъде повишена, ако то се реализира в граници, близки до естествените за човешката общност. Първоначално организацията и управлението на общите дела на хората се развива в границите на населеното място. Така исторически се получава сливане между населеното място и общината, като организационна форма на публичен живот на хората. При някои от съвременните модели на местна власт тази традиция е запазена и до днес (Съединени щати, в някои от провинциите на Германия и др.), но в преобладаващата част от модерните демокрации общинската форма на организация на публичния живот на хората надхвърля границите на населеното място. В тези случаи, в рамките на всяка община, се включват обикновено едно по-голямо населено място – общински център и група, прилежащи населени места. Те естествено са интегрирани и допълват по своеобразен начин облика на



общината. Окрупняването на териториите, в чиито граници се прилага принципа на местното самоуправление се предопределя от обективната неравнопоставеност на отделните територии от гледна точка на обезпечеността им с ресурси. То се налага с оглед по-ефективното използване на наличните ресурси и е пряка последица от разширяването на децентрализацията. Колкото повече дейности са децентрализирани към местните власти, толкова по-силна е зависимостта на последните от наличните ресурси. Окрупняването на общините обаче, има своите граници, а прекаленото им обединяване застрашава значително демократичното решаване на проблемите от публичен характер и крие рискове от пренебрегване на спецификите на местната общност. Определянето на границите на общините е сложен процес, който се подчинява на особеностите на националната традиция и задължително се основава на зачитане спецификата на местните общности. Демократичността при определяне на границите на общините предполага гарантиране правото на териториално самоопределяне на хората. В българското законодателство това право на гражданите е конституционно гарантирано и законово регламентирано.

### КОНЦЕПЦИИ ЗА РОЛЯТА НА ОБЩИНАТА

В съвременните демократични държави съществуват различни концепции за ролята на общината, които могат да се сведат до две основни. Общото помежду им, е, че общината има статут на основна административна единица за управление на публичния живот. Според една от тези концепции на местното управление се гледа предимно като на агенция за предоставяне на услуги на населението, които са предписани от националното законодателство. Задълженията, които централната законодателна власт възлага на общините, определят и тяхната роля. В своята работа общинските власти са длъжни да спазват изисквания към качеството и ефективността при предоставянето на различните услуги. Обемът от задачи и правомощия, които се възлагат на общината, е различен. Възможно е, местните власти да имат широк спектър от правомощия, но изискванията за тяхното изпълнение се определят на централно ниво.

Подобно разбиране за местното управление има предимства и недостатъци. Първите са свързани със създаването на предпоставки за унификация на услугите и тяхното качество в различните райони на страната. Този факт от своя страна гарантира съхраняването на централно определен стандарт във всички общини. По този начин се постига относителна балансираност в развитието на отделните райони.

От друга страна, визията за общината като институция, предоставяща точно предписани услуги значително стеснява възможностите за развитие на местното самоуправление. Ограничаването на местните инициативи е в противоречие с принципите на самоуправлението. Промяната в обема на функциите и задачите на общинските власти е приоритет на държавната политика. По обясними причини – бюрократичното забавяне на информация за необходимостта от промяна, например, или усложнена процедура в промяната на законодателната основа – могат да бъдат пропуснати възможности за ефективно действие на местно ниво. Това очевидно е в ущърб на човешката общност, за чиито интереси трябва да се грижи местната власт.

В противовес на тази концепция се развива схващането за местното управление като общинско управление. При тази визия общинската власт получава правото на обща компетентност, което ѝ дава право да действа от името и за благото на местната общност по свое собствено усмотрение. Разрешени са всички дейности, които не са изрично забранени от закон. Тази концепция отрежда много по-съществена роля на общината и органите на местната власт, които са отговорни за решаването на всички проблеми от местно значение.

Тя се основава на наличието на различни ценности и интереси в локалните общности, които могат да бъдат както споделени, така и конфронтиращи се. Именно това обстоятелство представя предизвикателствата към местната власт като общинско управление – да се справи с конфликтите и да благоприятства необходимия за устойчивото развитие на общината баланс на интереси и на цели. Британският изследовател Дж. Стюарт сполучливо отбелязва, че в рамките на тази концепция: „Общинското управление се постига чрез политически процес, който изразява различни интереси и ценности и търси тяхното отражение в политическото действие. Местната власт е политическа институция за властно определяне на общинските ценности” (Stewart, 1989, p.241). Предоставянето на правото на обща компетентност на местните власти не означава безконтролност и неограниченост в техните действия. Естествените ограничения се налагат от необходимостта за гарантиране както на индивидуалните човешки права, така и на националните ценности и приоритети. Правото на обща компетентност всъщност означава създаване на широки възможности за действие от името и за благото на общността. В този смисъл местните власти могат да бъдат схващани не толкова като агенции за предоставяне на предписани от централната власт услуги, а като създаващи възможност за решаването на общинските проблеми и задоволяването на публичните потребности, като проявяващи отзивчивост към проблемите на живеещите в общината, като носещи отговорност за решаването на проблемите и осигуряването на ефективно и устойчиво развитие на общината. По този начин общинското управление изцяло се основава на потребностите и проблемите на местната общност, а не на волята на централната власт.

### **СФЕРИ НА КОМПЕТЕНТНОСТ И ПРАВОМОЩИЯ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ**

За определяне на сферите на компетентност на местните власти ще използваме примера на България, доколкото той е добре познат на мнозинството читатели. В чл. 17 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) намираме правната дефиниция на местното самоуправление и очертаните сфери на компетентност на местните власти. Разбира се дефиницията е в съзвучие с текста на чл. 3 от ЕХМС и чрез законовия текст се утвърждава правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, но само тези, които законът е предоставил като тяхна компетентност. Съответно можем ли да очакваме, че ще има въпроси от местно значение, които законът не е предоставил като компетентност на местните власти? Признаването на правото на обща компетентност дава възможност да се преодолее съмнението, че някои въпроси от местно значение не са предоставени като компетентност на местните власти. В чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА се казва, че „общинският съвет решава и други въпроси от местно значение, които не са в компетенциите на други органи на властта” и това означава само, че трябва да търсим измежду компетенциите на другите органи на властта такива, които могат да се определят с местно значение. Коректността на анализа изисква да имаме абстрактна, обща дефиниция на „въпрос/проблем от местно значение”, която да бъде прилагана към всеки отделен случай еднакво успешно и неоспоримо.

Технологията за определяне на проблем от местно значение е показана чрез следния абстрактен пример: община У има проблем. За да реши своя проблем общината (общност от хора!) чрез своите представители във властта трябва да вземе решение как да го реши, т.е. да направи избор на вариант за решаване на проблема. Разбира се, ако проблемът е в сферата на компетентност на местната власт, тя ще трябва да го решава, ако обаче проблемът не може да бъде отнесен тясно към сферата на компетентност на местната власт

какво следва? Ако проблемът не е в сферата на компетентност на други органи на властта, по правото на обща компетентност на общинския съвет той може да вземе решение. Само при условие, че аргументирано се докаже реалната възможност да бъдат мобилизирани човешки и финансови ресурси, принадлежащи на общността, наречена община, за да се постигне ефективно и ефикасно решаване на проблема. Ако общността не разполага с такива възможности, то тя има правото да потърси помощ и подкрепа. И тук влиза в действие принципът на субсидиарност. Всъщност отговорът на въпроса кои са въпросите/проблемите от местно значение на абстрактно ниво изглежда прост – всички онези, за решаването на които общността може да използва собствени ресурси.

На пръв поглед изглежда, че местните власти имат широка сфера на компетентност, но трябва да се има предвид, че всъщност те могат и трябва да решават всички въпроси от местно значение, които са им предоставени като тяхна компетентност в гореизброените сфери. А какво точно им е предоставено е разписано в специалните закони, правилници, наредби и други нормативни документи.

Четейки текста на чл. 17 от ЗМСМА можем да предположим кои от изброените сфери са предвидени да се разпознават като изцяло местна отговорност. Логически обосновано е очакването, че трябва решаването на въпроси, свързани с „общинското имущество” да бъде изцяло предоставено като компетентност на местните власти, доколкото правата на собственост предполагат именно това. През 1996 г. бе приет Закон за общинската собственост (ЗОС), чрез който тази сфера на компетентност намери подробна регулация. Аналогично и за предприятията, които са общинска собственост. В ЗОС са уредени и условията, при които общината може да осъществява стопанска дейност и да създава търговски дружества с общинско участие.

Общинските финанси, данъци и такси са особено чувствителна сфера. Тук става дума за определяне на данъчна тежест за данъкоплатците – физически и юридически лица, съставяне, приемане, изпълнение, контрол върху изпълнението и отчет за изпълнението на общинския бюджет. Безспорно се налагат регулации и те са предвидени в Конституцията и в закони, уреждащи тази материя. Постепенно след 1991 г. тези регулации се усъвършенстват, както чрез промяна на Конституцията, така и чрез многократни изменения на Закона за местните данъци и такси. Създаването първоначално на Закон за общинските бюджети, а впоследствие и приемането на Закон за публичните финанси цели усъвършенстването на бюджетните процедури и създаването на възможности за функционално гъвкава финансова среда. Много от регулациите са насочени към гарантиране на публичния интерес. Днес правилата показват еднозначно тясната обвързаност на системата на публичните финанси, като част от нея са общинските.

Би следвало сферата на общинската администрация да е изцяло в компетентността на местните органи. Но това не е възможно в рамките на унитарната държава, където общинската администрация изпълнява множество задачи, възложени или чрез закон, или чрез акт на правителството. След приемането на устройствен Закон за администрацията, както и на Закон за държавния служител и произтичащите от него подзаконовни нормативни актове, регулацията в сферата на общинската администрация наложи висока степен на унификация на общинските администрации. Свободата, която имат местните власти в това отношение не е много голяма. Структурата и числеността на общинската администрация се приема от общинския съвет по предложение на кмета на общината, но тя се подчинява на общи правила за изграждане, а предложението на кмета отразява местната специфика и отчита възможността и необходимостта от изграждане на определени структурни звена.

В много модели на местно самоуправление устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея, благоустрояването и различни комунални услуги,

както и опазването на околната среда и рационално използване на природните ресурси са типично местни дейности като отговорността е изцяло на общинската власт.

Образование, здравеопазване и социални услуги са едно от най-значимите за хората дейности, без които ежедневието живот е немислим в модерните държави на 21-ви век. Отговорността на публичните институции тук е огромна. В България тези сфери са споделена отговорност между централната и местната власт, като политиките се определят от централното ниво, докато местното е преди всичко изпълнител.

Култура, спорт, отдих и туризъм, включително поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници с месно значение създават възможности за повишаване на качеството на живота на хората и е изключително важно местните власти да съхранят спецификата и да спомагат за нейното развитие.

### **„ЗА КАКВО ОТГОВАРЯ ОБЩИНАТА?**

- Чистотата - събирането и преработката на битовите отпадъци;
- Изграждане и поддръжка на улиците, площадите, парковете, градините, уличното осветление;
  - Ефективното функциониране на общинския транспорт;
  - Общите и подробни градоустройствени планове. Общината приема конкретни стратегии и планове за развитие на територията ѝ, които са съобразени с нейните екологични, исторически, социални и други особености;
  - Поддържането и развитието на местни спортни, туристически и други обекти за отдих;
  - Изграждането и поддръжката на сградите, както и за цялостната издръжка (включително и за заплатите и осигуровките) на общинските училища (начални, основни и средни), общинските болници и социални заведения, на центровете за социални грижи, на културните, исторически и архитектурни паметници от общинско значение;
  - Изграждането и управлението на общинските детски градини;
  - Голямото разнообразие от културни дейности на общинските театри, оркестри, художествената самодейност, музеите и музейните сбирки, библиотеките и други;
  - Цените на общинските услуги, общинските такси за детските ясли и градини;
  - Управлението в полза на гражданите на общинската собственост;
  - Управлението на общинските фирми и предприятия.

Функциите по управление на здравеопазването, образованието, социалното подпомагане и културата се споделят между държавата и общината.“

В анализ на процеса на децентрализация в България през периода 1991 – 2015 г., който е част от проект за изработване на Стратегия за децентрализация на Р България за периода 2016-2026 г., са обхванати 11 сектора на публичното управление - образование, здравеопазване, социални услуги, околна среда, благоустройство, култура, сигурност, земеделие, транспорт, туризъм и публична администрация. За всеки от секторите е направен SWOT анализ в следните основни насоки: управление и контрол на сектора, финансиране, собственост върху активите, назначаване и освобождаване на персонала. Един вторичен анализ на публикуваните текстове ни позволява да видим какво е разпределението на функциите в публичния сектор между местната и централната власти.

**Таблица № 1. Разпределение на отговорности между местната и централната власт в България през 2016 г. по сектори на публичното управление**

Сектор на публичното управление	Управление и контрол	Финансиране	Собственост върху активите	Контрол върху човешките ресурси
Образование	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Здравеопазване	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Социални услуги	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Околна среда	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Благоустройство	М	Ц/М	М	М
Култура	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Сигурност	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Земеделие	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Транспорт				
Туризм	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Публична администрация	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М

Оказва се, че всички сектори на публичното управление в България са споделена отговорност между централната и местната власт. Балансът между правомощията и компетенциите на общините и различни институции на централната власт е различен за всеки сектор. Най-висока степен на централизация може да се открие в сектор „Сигурност“, а сектор „Благоустройство“ е изцяло децентрализиран с изключение на начина на финансиране на дейността. Към централизираните сектори се включват „Образование“, „Здравеопазване“ и „Социални услуги“, доколкото значителна част от дейностите, които общините изпълняват са делегирани, а не местни, което запазва водещата роля на централната власт. Специфичен модел за разпределяне на функциите и дейностите се забелязва в секторите „Земеделие“, „Туризм“ и „Транспорт“. Първата специфика е, че правомощията са разпределени според собствеността на активите. Например, горите са общински и държавни, в сферата на туризма има държавни, общински и частни отговорности. Подобно е и състоянието в транспорта. Вярно, и в образованието, здравеопазването и културата има общинска и частна собственост, както и частна, но в тези три сектора контролът на централната власт е силен, а вземането на решения е силно централизирано. Ако за образованието и здравеопазването могат да се намерят оправдания с особено важната роля на тези сектори за националната сигурност, разбираана в широк смисъл, то защо това е така в сферата на културата е непонятно.

Основният извод от опитите ни да очертаем местните дейности, е че в българската практика към днешна дата няма нито теоретично, нито практически приложимо ясно разделение между местните и делегираните дейности. Към това трябва да добавим и огромния дял на споделената отговорност при предоставянето на публични услуги в жизненоважни сфери, което силно затруднява оценката на дейността и търсенето на отговорност. В нито един нормативен документ не се говори за сфери на компетентност, функции или дейности, които са споделена отговорност.

## КОЙ И КАК УПРАВЛЯВА?

Суверенът е населението на общината. Той излъчва своите представители в органите на властта – общински съвет и кмет. Общинският съвет е орган на местното самоуправление според текста на чл. 138 от Конституцията на Р. България. Кметът е орган на изпълнителната власт в общината. Освен кмет на община, в българската политическа действителност има и кмет на район, и кмет на кметство. Правилата за конституиране на органите на местна власт са важни за процеса на управление поради най-малко две обстоятелства. Първото е свързано с осигуряване на представителство на различни групи интереси, изразявани от партии и личности. Когато управлението се основава на идеята за баланс на публичните интереси, то е добре да бъдат представени основните групи-носители на тези интереси. Органът за местно самоуправление трябва да се ползва с доверието на възможно по-широк кръг от населението на съответната община. Второто обстоятелство е необходимостта органът за самоуправление да работи ефективно, отговорно и в публичен интерес. Двете обстоятелства са взаимно обвързани и предполагат установяване на добри практики и традиции .

За управленския процес е важно как са балансирани правомощията на законодателната и изпълнителната власт и как се осъществява взаимния контрол при вземането и изпълнението на решенията. При парламентарната република като форма на държавно устройство е очаквано „силният“ орган на местно ниво да е общинският съвет. Възможно ли е и доколко действащият модел на разпределяне и баланс на правомощията между законодателната и изпълнителната власт в общините в България да се причисли към познатия в литературата „слаб кмет – съвет“ ?

За да отговорим на този въпрос трябва да систематизираме правомощията на двата органа. Както вече видяхме сферата на компетентност на месните власти е твърде широка. Ето защо единствено изброяването на правомощията не би имало достатъчно евристична стойност. Анализът е направен с цел да се оцени тежестта на законодателната и изпълнителната власт при управлението на местно ниво. Ограничаваме се до безспорно местни сфери на компетентност, доколкото дейностите в сферите на споделена отговорност между местната и централната власт не показват реално съотношението на властовите функции на местно ниво. Избраните сфери са ключови за организацията на управлението в общините.

Първата сфера е свързана с изграждането на административен капацитет в контекста на подбор, назначаване и контрол върху персонала. По принцип чрез генерирането на експертен потенциал може и се въздейства върху определянето на приоритети на развитието на общините, дневния ред на управлението, формирането на политики, вземането на решения и тяхното изпълнение. На второ място за анализа на властовия баланс на общинския съвет и кмета е важно разпореждането с финансовите средства, както и управлението и разпореждането с общинската собственост. Това са значителни лостове за въздействие върху средата. Трето, създаването на правила за регулиране на отношенията в общността е ключова предпоставка за защита на публичния интерес. Правото на инициатива и контролните функции в нормотворческия процес са значими за публичното управление, докато териториалното устройство и комунално-битовото обслужване са жизненоважни за общността.

В сферата на човешките ресурси правомощията на кмета са почти пълни. Необходимостта съвета да приема структурата и числеността на общинската администрация е продиктувана от пряката връзка с бюджета, доколкото трябва да се осигурят средства за издръжка на администрацията. Това е и превантивна мярка за евентуално необосновано увеличаване на числеността на администрацията, доколкото

назначаването на служителите е изцяло компетентност на кмета. Не може да се отрече правото на кмета като ръководител на администрацията да има пълни правомощия по управлението на човешките ресурси. Най-силното му влияние се постига чрез правото му да определи заместник-кметове и секретар на общината. Тези позиции са до известна степен политически и осигуряват връзката между политическото и административното равнище в структурата на общинската администрация.

Бюджетната процедура е класическа и тя предвижда внасяне на проект за бюджет от кмета, обсъждането му от комисиите на общинския съвет и приемането на бюджета от съвета. По време на обсъжданията в комисиите общинските съветници имат възможност да предложат промени и обикновено това се случва. Често много аматьорски промени се правят по време на заседанието на общинския съвет, на което се приема бюджета на общината, а това винаги крие риск окончателно бюджета да не бъде балансиран. Общинският съвет контролира изпълнението на бюджета, като за целта кметът е длъжен да внася регулярно отчет. При перманентен недостиг на средства в публичната сфера винаги има възможност бюджета да не задоволява приоритетите на всички участници. Силно е и влиянието, което оказва експертността на кмета и администрацията. При ниска степен на управленски капацитет е много вероятно намесата на общинския съвет в подготовката на бюджета да е голяма. Такъв може да бъде и резултатът, ако в общинския съвет са представени много на брой листи, които не са постигнали макар и минимално съгласие относно приоритетите на развитие на общината.

Най-пълни са правомощията на съвета в нормотворческата дейност, но влиянието, което кметът и администрацията имат върху този процес е огромно. Сферите на компетентност на местното самоуправление са толкова разнородни, че едва ли в общинските съвети може да има правен и управленски капацитет, който да отговори на потребностите от квалифицирана правна компетентност или пък от специализирана компетентност във всяка сфера. В ЗМСМА никъде не е утвърдено правото на законодателна инициатива на кмета на общината. Практиката е коренно различна. Проекти на нормативни документи от общинско значение в огромната част от случаите се внасят от кмета на общината, а са подготвени от общинската администрация.

По отношение на взаимния контрол между общинския съвет и кмета на общината законодателят е предвидил такива механизми, както в посока на законосъобразността на действията, така и по отношение на тяхната целесъобразност. Като орган на изпълнителната власт кметът на общината е отговорен за изпълнението на решенията на общинския съвет и е длъжен да се отчита за това два пъти годишно. Общинският съвет може в 14 дневен срок от датата на получаването да отмени административен акт на кмета на общината, ако прецени, че той не отговаря на същността на решението, в чието изпълнение е издаден. Контролът по законосъобразността на актовете на кмета от страна на общинския съвет е уреден с възможността съвета да се обърне към съответния административен съд и да обжалва акта на кмета. От своя страна кметът на общината има право на еднократно отлагателно вето, което може да бъде наложено както по законосъобразност, така и по целесъобразност спрямо решение на общинския съвет. Това е слабо вето, доколкото при повторното обсъждане на оспореното решение, общинският съвет може да го потвърди, да го отмени или да го видоизмени. Все пак това е първата степен на контрола по законосъобразност, и единствената възможност да се оспорят решения на органа на местното самоуправление по целесъобразност. И двата органа могат да оспорват взаимно свои актове пред административния съд.

По дефиниция моделът на баланс на правомощията на съвета и кмета е близък до този на „слабия кмет – съвет“, но на практика водещата роля на кмета на общината е ясно

изразена. Тази позиция се засилва значително и чрез влиянието, което той има, изпълнявайки и други правомощията, определени чрез закон, които са извън сферата на местното самоуправление.

Заседанията на общинския съвет са законни, ако присъстват повече от половината от общинските съветници. По принцип решенията на общинския съвет се вземат с явно гласуване с мнозинство повече от половината от присъстващите съветници. Съветът може да реши гласуването да бъде и тайно. В ЗМСМА има въведени мнозинства по важни за общността решения, чиято цел е да се предотвратят налагане на частни и специфични интереси, в разрез с интересите на общността. Решенията за определяне на броя и състава на постоянните и временните комисии на общинския съвет, структурата и числеността на общинската администрация, всички процедури по бюджета, определянето на размера на местните данъци и такси, всички решения по управление и разпореждане с общинската собственост, взимане на банкови кредити, поемане на дългове, заеми, създаването и упражняването на право на собственик на общината в търговски дружества, създаване на райони и кметства, предложения за административно териториални промени, свикване на референдуми и общи събрания се вземат с мнозинство повече от половината от общия брой на общинските съветници. През 2006 година за част от тези важни за общността въпроси бе въведено и изискване за поименно гласуване при вземането на решения. Към пет от споменатите вече важни за общността сфери – бюджет, размер на местни данъци и такси, собственост, търговски дружества, дългове, заеми, кредити, законодателят е добавил и създаване и закриване на общински фондации, управление на дарено имущество, както и участието на общината в сдружения на местните власти в страната и в чужбина, както и в други сдружения с нестопанска цел.

### **ФИНАНСИРАНЕ НА ДЕЙНОСТТА НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ**

В основата на регулацията на отношенията в сферата на общинските финанси, стопанска дейност и собственост стоят няколко съществени принципа. На първо място, предполага се, че за да бъдат автономни в своята дейност местните органи на властта трябва да разполагат свободно, но в рамките на закона и националната икономическа политика с достатъчно собствени средства, като техният размер е съобразен с обема компетенции на властните органи. На второ място, в унисон с идеята за самоуправление на местните власти трябва да се осигури функционална финансова среда, която да позволява гъвкавост, с оглед създаване на възможности за своевременна реакция при изменение на реалните разходи за осъществяване на локалната политика. На трето място, националната политика трябва да бъде насочена към създаване на необходимите гаранции за защита на финансово по-слабите местни власти. Обикновено това се постига чрез разработването на процедури за финансово уравниване, а също така и на прилагането на системи от мерки за коригиране на евентуалните последици от неравностойното разпределение на потенциалните приходоизточници или на финансовите задължения на общините. Съществено е да отбележим, че всичко това се прилага при изискването за ненакърнимост на свободата на избора на местните власти в сферата на техните компетенции и отговорности. Въвежда се изискването при определяне на механизмите и размерите на предоставените преразпределени средства решението на централната власт да се основава и на мнението на местните власти.

Основните групи проблеми, които се третират в съвременното законодателство и на които ще спрем вниманието си са три. Първо, видове източници на местни приходи и съотношението между тях при формиране на общинските бюджети. Второ, данъчната



политика на общините – видовете местни данъци, техният дял от общите местни приходи и размерът им, както и възможностите за въвеждане на диференцирани правила за различните типове местни общности, както и за различните социални групи (данъчни обекти); съотношението между местните и централните данъци. Трето, регламентация на общинските разходи.

#### ***Видове източници на местни приходи***

В различните страни законодателно са регистрирани три основни групи източници на общински приходи:

- данъци и такси;
- държавни субсидии и трансфери;
- други.

Първите две групи са ясно и точно дефинирани, а последната е носител на възможностите за разширяване полето на местното самоуправление и повишаване местната активност при осигуряване на ресурси за общинската политика.

Възможна е и една друга класификация на видовете приходи в общинските бюджети:

- собствени средства,
- държавни трансфери и
- привлечени средства.

Тази класификация акцентира преди всичко върху принадлежността на източника на приходите. В този смисъл собствени са всички приходи, постъпващи в общинския бюджет от източници, които законодателно са признати за общински. Те могат да бъдат както данъчни, така и не. Освен това в тази група спадат местните и други, преостъпени със закон, данъчни приходи. Привлечените средства могат да служат като индикатор за местната активност.

На първо място, от съществено значение за определяне степента на самостоятелност на единиците на самоуправление по отношение на държавата, е делът на отделните групи приходоизточници при формирането на общински приходи. Централизираната финансова система и засиленият контрол върху работата на местните органи, чрез използване на финансови лостове, поставят приоритет при определяне на съотношението между приходоизточниците от различните групи върху размера на държавните субсидии и чрез едностранно (само на централно ниво) определяне на частта от споделените данъци, която се отчислява за общините. В този вариант, независимо от иначе приетите гаранции за ненамеса на държавата в процеса на управление на общините и правото на общините сами да определят приоритетите на местната политика, се наблюдава ограничена самостоятелност на самоуправляващите се общности и създаване на възможности за манипулация от страна на централната власт. Когато общините са държани в зависимост по отношение на финансите, с които разполагат за осъществяване на политиката си, значително се стесняват границите на тяхната активност и по определение се нарушават правата на самоуправление.

Логически противоположната възможност е установяването на такова съотношение между различните приходоизточници, при което значително се ограничава делът на преките държавни субсидии (без да се премахват изцяло) за сметка увеличаване на значението на преразпределителните системи чрез фондове, контролирани на национално ниво, на делът на данъчните приходи чрез децентрализиране на правата по определяне и събиране на данъци, а също така и гъвкаво използване на всички останали пътища за набавяне на средства, които се обобщават в графата „други”. Тук могат да се включат, дарения, приходи от наеми, продажби, печалбата на общински предприятия, емитиране на общински

облигации, банкова дейност и т.н. По своята същност такава схема за формиране на доходите на общините е възможна за реализация при сравнително висока степен на развитие на пазарната икономика и постигането на относителна изравненост в развитието на отделните райони в рамките на държавата.

Обикновено се препоръчва такава съчетаване между приходоизточниците, което най-точно отговаря на особеностите на отделната страна и не нарушава правата на общините да се самоуправляват. В този смисъл е напълно обяснимо многообразието от конкретни схеми, при които се осъществява разпределянето и преразпределянето на доходите за отделните общини в различните страни по света. При това е важно да се знае, че схемите се променят в зависимост от ситуацията в страната.

### *Данъчна политика и политическа отговорност*

Концепцията за местно данъчно облагане трябва да съответства на изискванията за оптимално определяне на ресурсите и гарантиране на политическата стабилност в общината. За измерване ефективността на системата за местно данъчно облагане се прилагат различни критерии. Изброените по-долу условия, на които тя трябва да отговаря, се приемат като основни от широк кръг специалисти (Hadtkamp, G. 1992):

□ Данъчните приходи трябва да покриват по-голямата част от потребностите на общинския бюджет. Ако поставянето на местната автономия на основата на принципа на субсидиарността е политическа и икономическа цел, трябва колкото се може по-бързо местните власти да бъдат освободени от зависимостта на помощите, които им се отпускат от по-високите нива на системата за изпълнение на техните задачи. Данъците, които се управляват от местните власти, трябва да им осигурят възможност за дългосрочно бюджетно планиране и автономност, особено от гл. т. на разходите. Подобна местна самостоятелност е приложима към общини с определен размер (напр. няколко хиляди жители). По-малките по размер общини не биха били жизнестойчиви в условията на такава система. Ето защо обикновено въвеждането на автономия се предшества от административна реформа, намаляваща броя на общините.

□ Общинските власти трябва да определят размера на един или повече местни данъка, което им дава възможност да съставят своите разходни програми в съответствие с желанието на местното население да плаща. Това, като неразделна част от суверенитета на потребителя в частния сектор, отговаря на основния принцип на пазарната икономика – определяне на всички фактори за производството и услугите в съответствие с индивидуалните предпочитания.

□ Данъците трябва да се усещат от хората, понасящи данъчния товар. Това е предпоставка за ефективното преразпределяне в съответствие с индивидуалните предпочитания.

□ Приходите от местни данъци трябва да бъдат свързани с икономическия ръст и нарастването на обществените потребности. От друга страна, те не трябва да бъдат пряко свързани с производствения цикъл. Причината е, че разходите на местните власти трябва да бъдат стабилни през цялото време.

□ Разпределянето на данъчния товар между населението и предприятията е определящ фактор за привлекателността на местната политика. Поради страх от екологично замърсяване хората често са враждебно настроени към разкриването на нови производства. Ако не се предвиждат отчисления за компенсиране на възможните вреди, населението отдръпва подкрепата си от местните власти. Независимо от това, местната данъчна политика трябва да бъде неутрална както по отношение на населението, така и към бизнеса. Това е т. нар. „принцип на изравняване на интересите”.

□ Разликата в данъчните приходи на глава от населението за общините с еднакъв размер трябва да даде достатъчно ниска. В противен случай, необходимостта от изравняване на размерите ще се усили и ще доведе до парализа на местната данъчна автономия. Големите несъответствия в данъчните приходи често се свързват с регионални различия, така че данъчната система трябва да намалява регионалните дисбаланси. В такъв случай е наложително прилагането на изравнителна система.

Счита се, че подобна концепция за данъчната система има позитивно влияние при разпределянето на ресурсите. Тя притежава и политически предимства – задължителното разпределяне на данъчното бреме върху всички потребители на обществените разходи спомага да се избегне експлоатацията от определени групи чрез политически решения.

Видовете местни данъци, които са познати от практиката на различни държави, са:

□ Местен данък върху дохода. Голямото предимство на местния данък върху дохода, е, че той може да бъде установен на основата на принципа на възможността да бъде платен и е идеален подход за облагане на населението в съответствие с принципа на ползата. Това изисква от властта да фиксира специални данъчни граници за местното ниво. Недостатъците на този данък са свързани предимно с административни трудности. Такъв сложен данък не може да бъде управляван от местните власти, без определянето от държавата на обща данъчна основа. Ето защо местният данък върху дохода по принцип винаги се основава на държавния.

□ Данък върху печалбата. Положението при облагането на печалбата е твърде сходно с това при доходите. Този данък също трудно се администрира и разпределянето на данъчната основа съществено варира за отделните общини. Приемливата позиция е да се облагат предприятията в съответствие с използването на обществените разходи, в зависимост от броя на служителите, капиталните вложения и заетата земя. Тъй като постъпленията от подобен данък са по-големи, прилагането му би повлияло благоприятно всички условия на производството, икономическите и административните дейности в общината.

□ Данъци върху собствеността – те са сред най-разпространените финансови инструменти на местната власт във всички страни по света. Поради невъзможност статистически да бъде обхваната цялата собственост на населението, обикновено се облага недвижимата собственост: земя, постройки и селскостопанска земя. Независимо от на пръв поглед баналния характер на този вид данъчно облагане и тук съществуват редица затруднения, свързани с определянето на реална и съобразена с конкретните условия на района и пазара данъчна основа. Трудностите се увеличават и поради факта, че често не съществува пазарна цена за собствеността и за да бъде справедливо обложена с данък се налага да се установи нейната действителна ценност.

□ Търговски данъци. Местните търговски данъци се налагат върху оборота от дребната търговия. Обслужването на такива данъци се затруднява при отсъствието на относително определена от централното правителство данъчна основа. Изключително скъпо е да се разпределят приходите от облагането на дребната търговия според местоживеенето на клиентите.

□ Данъци върху наемите. Облагат се с данъци крупните наемодатели, като критерий за определяне на данъчната основа е броят на наемателите.

Друг съществен източник на приходи към общинските бюджети са т.нар. прехвърлени данъци. За да бъде гарантирана относителна стабилност и гъвкавост на системата на местните финанси, тя се комбинира със система на прехвърлени данъци и специални изравнителни системи. Прилагането на такава система означава, че държавата изцяло предоставя за ползване от общините данъци, които са под неин контрол. От гледна точка на

местната самостоятелност това не е най-доброто решение, тъй като общините нямат контрол върху тези си приходи, доколкото данъчната основа и размера на данъците се определят от държавата и по този начин тя може да оказва известно влияние. Но това обстоятелство дава и известни предимства на общините. От една страна, те не са пряко натоварени с отговорност за тези данъци (определяне на техния размер, събиране и контролиране на приходите), а от друга – предварителното решение, че приходите от тях остават на разположение на общините, позволява все пак по-дългосрочно планиране на използването на тези средства от общините.

Местните данъци в България се определят със Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ). Като такива са дефинирани: данък върху недвижимите имоти, данък върху наследствата, данък върху даренията, данък при възмездно придобиване на имущество, данък върху превозните средства, патентен данък, туристически данък. Местните такси в България са: за битови отпадъци; за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площи, улични платна; за ползване на детски ясли, детски кухни, детски градини, специализирани институции за предоставяне на социални услуги, лагери, общежития и други общински социални услуги; за дейностите по отглеждане и възпитание в задължителното предучилищно образование за ползване на детската градина или училището извън финансираните от държавата дейности; за технически услуги; за административни услуги; за кучета; за откупуване на гробни места; за дейности по обща подкрепа по смисъла на Закона за предучилищното и училищното образование, които не се финансират от държавния бюджет и се осъществяват от центровете за подкрепа за личностно развитие. В ЗМДТ са посочени методиките за изчисляване на местните данъци и таксите и границите, в които общинските съвети имат право да определят конкретния размер на местните данъци и такси във всяка община.

Общините в България имат самостоятелни бюджети, които имат бюджетни взаимоотношения с държавния бюджет и са уредени в чл. 52 от Закона за публичните финанси. Структурата на общинския бюджет е определена чрез чл. 45 от Закона за публичните финанси. Общинският бюджет е публичен, което предполага изискването към общинските власти да публикуват бюджета си на интернет страниците на общините, но няма стандартизирана практика за това. Процедурите по съставяне на бюджетната прогноза за тригодишен период, както и на съставяне на проекта за бюджета и неговото приемане, изпълнение и контрол върху изпълнението са разписани в Закона за публичните финанси. От своя страна общинските съвети приемат наредба за реда за съставяне на бюджетната прогноза, както и за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета на общината.

## **МЕСТНАТА И ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТИ – ВРАГОВЕ ИЛИ ПАРТНЬОРИ?**

### ***Съотношението между самоуправление и държавен контрол***

Освен разпределянето на функции в публичното управление и сфери на компетентност, отношението местна – централна власт има още едно съществено измерение. Това е принципният въпрос за съвместяването на самоуправлението с държавния контрол и наблюдение. В унитарната държава, ако националното правителство не осъществява контрол върху работата на местните власти, последните би трябвало да имат статута на напълно автономни обединения. Няма суверенна държава, която би толерирала това, без да бъде заплашена да се превърне във федерация от свободни и независими общности. От друга страна, ако местното управление няма права да взема самостоятелни решения, то би се превърнало единствено в агент на националното правителство на местно ниво. Ето защо,

централно-местните отношения и връзки изискват баланс между контрола и независимостта, баланс на партньорството и разделението.

За определянето степента на самостоятелност е важно открояването на центъра, който е оторизиран с правата по взимане на решение и степените на свобода за взимане на решенията. Във вариант на управленска система, при който местните съвети са този център в правото си да решават локалната политика, местното управление става основната част от демократичната система. Но когато местните съвети са поставени под действието на принципа *ultra vires*, т.е. ограничени са в правата си по статут или закон, те могат да разпростират своята активност само в границите на своите правомощия, без да превишават правата си. Установено е, че колкото по-комплексни са структурите на местните властни органи, толкова повече се усложнява проблемът с контрола върху тяхната дейност и се налага формирането на сложна система за контрол, включваща различни видове контрол, опиращ се на разнообразни механизми и средства.

Според ортодоксалната традиция централният контрол се разделя между три сектора: парламентарен, правителствен и съдебен. Парламентарният контрол има по-скоро значението на регулиране, тъй като чрез законите, отнасящи се до местната власт, се предписват правилата, по които тя се упражнява. Законите, уреждащи материята за правомощията на местните власти са комплексни, отчасти защото са във висока степен детайлизирани, отчасти защото има голямо многообразие във формите на законно определената власт и правомощия (напр. отделни закони за столичната община, отделни законови актове, отнасящи се до специфични функции на местната власт – напр. здравеопазване, образование и градско и селско планиране). Парламентът може да делегира на местните власти допълнителни отговорности, но те в повечето случаи са временни, напр. в рамките на мандата.

Административният контрол върху работата на местните власти подлежи на законова регламентация. Един от основните принципи се отнася до регулиране намесата на централната изпълнителна власт в работата на местните власти. Намесата не бива да се възприема единствено като ограничаване правата на локалните общности да се самоуправляват, а като влияние и въздействие въобще, което понякога носи и положителен смисъл като например стимулиране на развитието и регулиране на отношенията или пък налагане на еднакви стандарти и т.н. Административният контрол не е общ контрол над дейността на местните съвети. Познатият от миналото контрол по целесъобразност е премахнат чрез конституционна забрана. Член 144 от Конституцията утвърждава, че: „Централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление, само когато това е предвидено със закон”. В чл. 45 от ЗМСМА са разписани правила за провеждане на контрола по законосъобразност в частта им, уточняваща кой кого има право и задължение да контролира. Актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен пред областния управител, освен ако в закон не е предвидено друго. Общинският съвет има две възможности за избор относно контрола върху актовете на кмета: първата е да отмени акт на кмета, който е издаден в противоречия на акт, приет от съвета, а втората е да оспори акта на кмета през съответния административен съд. Актовете на общинския съвет могат да се оспорват пред административен съд. От своя страна областният управител е длъжен да контролира актовете на общинските съвети относно тяхната законосъобразност. При изпълнение на тази функция областният управител може да върне за ново обсъждане незаконосъобразните актове на общинския съвет или да ги оспори пред съответния административен съд.

Тъй като говорим за отношения между местната и централната власт значение имат и механизмите, чрез които местната власт може да въздейства върху решенията на централната власт, в частта им отнасяща се до общините. Добре позната форма в страните с развита демокрация е създаването на регионални групи, чрез които при необходимост да се оказва натиск върху централната власт. Тук могат с известна условност да бъдат причислени и всички регионални и национални асоциации, ангажирани с проблемите на местната власт, чието предназначение е да обсъжда актуални проблеми и да предлага на централната власт решения и подобрения в работата на местното управление.

Силно и изпитано средство за въздействие са партийните механизми. Партиите могат да изградят към своите локални структури комитети по местно управление, да използват помощта на консултантски групи и активно да си взаимодействат с централните ръководства.

Полезни се оказват и редовните срещи с отделни министри, а при необходимост и с целия кабинет за постигането на консенсус при решаването на въпроси от взаимно значение. Добре е тези срещи да се провеждат преди вземането на окончателно решение по проблема, за да бъдат избегнати всякакви административно-процесуални нарушения, както и накърняване на правата и интересите и на двете страни. За оказване на въздействие могат да бъдат използвани и парламентарни питання, които депутатите отправят от името на местната общност към министрите.

За уреждане на съществени въпроси относно компетенциите на местната и централната власт се предвиждат конституционни механизми. Така например българската конституция гарантира правата на общините при решаването на спорове с правителството. Чл. 145 дава право общинските съвети да оспорват пред съда актовете и действията, с които се нарушават техните права. А споровете за компетентност между централната изпълнителна власт и местните органи за самоуправление са приоритет на Конституционния съд. „Конституционният съд решава спорове за компетентност между Народното събрание, президента и Министерския съвет, както и между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи”. В чл. 150 ал. 1 е закрепено и правото на общинските съвети да сезират Конституционния съд, когато се налага решаването на такъв спор за компетентност.

Съвременна тенденция за създаване на правила за взаимодействие между държавата и общините при двустранно гарантиране на интересите и въвеждане на принципите на партньорството и диалога е институционализирането на различни сдружения на местните власти. Те изпълняват най-общо ролята на посредник при взаимодействието на местните и централната власти. Независимо дали става дума за регионални или национални сдружения световната практика е доказала изключителното им значение за развитието на местната демокрация и защита интересите на общините във взаимоотношенията им с централната власт.

Съществен принцип на демократичната местна власт е правото на общините доброволно да участват в сдружения от регионален, национален и международен характер. Според изискванията на ЕХМС (чл. 10):

*1. Местните общности имат право при упражняване на техните правомощия да си сътрудничат и в рамките на закона да се сдружават с други местни общности за осъществяване на задачи от взаимен интерес.*

*2. Правото на местните общности да членуват в сдружение за защита и осъществяване на техните общи интереси и правото им да влизат в международни сдружения на местните общности трябва да бъдат признати във всяка държава.*

3. Местните общности могат при условия, които могат да бъдат уредени със закон, да си сътрудничат с общности от други държави.

Ефективното решаване на значителна част от проблемите на местните общности предполага обединяване на усилията и мобилизация на ресурси в повече от една община. Именно принципът на доброволност в сдружаването на общините за постигане на общи цели им гарантира правата на самоуправление. Доброволното сдружаване на общините разширява значително сферата на местната демокрация и създава механизми, при които се ограничават съществено пряката намеса на централната или регионалната власти като регулатори на отношенията в публичната сфера и като субекти на управленско действие.

Общините имат правото доброволно да се сдружават на регионално и национално ниво, а също така и да участват в сродни международни сдружения. Сдружаването е на основата на осъзнати общи ценности. Идентификацията на общите потребности и оценката на средствата за тяхното удовлетворяване подпомага, запазващите своята самостоятелност местни власти да постигнат по-ефикасна мобилизация на ресурсите, с които разполагат и да повишат координацията и ефективността на действията.

### **УЧАСТИЕТО НА ГРАЖДАНИТЕ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Формите за участие на гражданите в местното самоуправление са преки и непреки. Прилагането на принципите на ЕХМС в националните законодателства задължително води до признаване правото на участие на гражданите в местното самоуправление, както чрез участие в изборителния процес за местни органи на властта и провеждането на местни референдуми като преки форми на участие, така и чрез всички други възможни и непротиворечащи на законите непреки форми на участие.

Преките форми на участие според Конституцията на Р България Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) са: местен референдум, общо събрание на населението и гражданска инициатива.

**Местният референдум** е основен инструмент на пряката демокрация. Чрез него гражданите имат възможност да участват във вземането на решения по най-важните въпроси от местно значение, които са от компетентността на органите на местното самоуправление, или на органите на района или кметството. Чрез референдум могат да се вземат решения, отнасящи се до цялата община, до определен район или кметство. Сферите на приложение, процедурата за произвеждане, както и редица техническо-организационни детайли при провеждането на местен референдум в България, са уточнени и се регулират чрез разпоредбите на цитирания по-горе закон. Съществуват въпроси, които се решават само след допитване до гражданите. В българското законодателство местният референдум е задължителен компонент от процедурата по обособяване на нова община. Законодателят е предвидил и кръг от въпроси, които не могат да се решават чрез местен референдум. Такива са въпросите за местния бюджет, местните данъци и такси и правилата за организацията и вътрешната дейност на общинския съвет.

Инициатива за произвеждане на местен референдум в рамките на цялата община имат не по-малко от една десета част от изборителите с граждански права, не по-малко от една пета от общинските съветници, но най-малко трима, кметът на общината, района или кметството и инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гражданите с изборителни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство към момента на вписване на предложението в регистъра. Но решението за произвеждане на местен референдум се взема от общинският съвет, с мнозинство на повече от половината от общинските съветници.

Решението на местния референдум е взето, ако в референдума са участвали най-малко 40 на сто от гражданите с избирателни права и на въпроса са отговорили положително повече от половината от участвалите. Когато референдумът се провежда едновременно с избори за общински съветници и кмет, решението е валидно, ако е подкрепено от повече от половината от участвалите в изборите избиратели. И в двата случая решението е окончателно и общинският съвет е длъжен да го оповести на населението и да предприеме мерки за изпълнението му. Ако решението не е прието нов референдум по същия въпрос може да бъде свикан не по-рано от една година от датата на провеждане на допитването.

Значението на пряката демокрация и нейните инструменти за управлението е спорно от гледна точка на политическата практика. Основателно на първо място се поставя въпросът дали всички проблеми могат да бъдат решени чрез допитване до гражданите. Може ли референдумът да гарантира съчетаване на гражданската позиция и на професионализма и експертното знание? Референдумът, като основен инструмент на пряката демокрация, се въвежда и с цел гарантиране на общите ценности на гражданската общност срещу евентуални своеволия и неадекватни решения на представителите. Но решението за свикване на местен референдум в крайна сметка е в компетенциите на общинския съвет. Това обстоятелство до известна степен обезсмисля провеждането на референдуми. Като добавим и високите разходи за организацията и провеждането на местен референдум можем да си обясним защо този инструмент на пряката демокрация, няма приложение в политическата практика в България (с изключение на задължителните според Закона за административно-териториалното устройство на Р България референдуми за обособяване на нови общини).

**Общо събрание на населението** е друга форма за пряко участие на гражданите при решаването на въпроси, които по целесъобразност са в компетенциите на общинския съвет или на кмета. Решенията на общото събрание са задължителни за органите на властта, които трябва да издадат съответните актове след решението на общото събрание. Ограниченията пред общото събрание са свързани с броя на населението. То може да се провежда в общини, райони, кметства, населени места и квартали с наделение до 10 000 жители. В по-населените общности тази форма на пряко участие не би била работеща. Дори и 10 000 жители не биха могли да бъдат събрани на едно място и да работи този форум, без да се нарушат правилата за провеждане и да има реален смисъл от неговото провеждане. Затова законодателят е предвидил възможността да се провежда събранието по избирателни секции в определен срок.

Членове на общото събрание са всички граждани с избирателни права, които имат постоянен или настоящ адрес на съответната територия преди датата на провеждане на събранието. Събранието се свиква от кмета на общината, района или кметството по негова инициатива, по решение на общинския съвет или при искане най-малко на една петдесета част от гражданите, членове на общото събрание. Кметът е длъжен да свика общото събрание. То е редовно, ако присъстват не по-малко от една четвърт от членовете му, а за населени места с население до 150 жители – поне една трета от членовете. Решението се взема с мнозинство повече от половината от присъстващите на събранието. Решението се взема с тайно гласуване, освен ако самото събрание не реши гласуването да е явно.

Гражданската инициатива е механизъм, чрез който гражданите могат да направят предложения до местните власти или до областни или регионални власти на изпълнителната власт за решаване на въпроси от местно значение. Инициативата се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет. На събрание на най-малко 50 граждани с избирателни права и с постоянен или настоящ адрес на съответната територия се формулират и одобряват предложенията до местните власти, избира се инициативен



комитет с до 5 члена, одобрява се бланката за подписката, както и срокът, в който трябва да се съберат подписите, като той не може да е по-дълъг от два месеца. Не се поставят изисквания за брой участници в подписката. След нейното представяне на съответния орган, той е длъжен в едномесечен срок да разгледа въпросите и да оповести своето решение и предприетите мерки.

Непреките форми и механизми за участие са разнообразни и прилагането им, до голяма степен, зависи от спецификата на местната общност, етнокултурни и социално-историческите традиции и др. Тук ще разгледаме само някои от най-широко разпространените.

**Открита сесия на общинския съвет** – тя се различава от редовните (обикновените) сесии по това, че е предварително и своевременно оповестена за открита и е широко популяризирана сред гражданството. Всяка сесия на общинския съвет по принцип е публична (с изключение на случаите, в които изрично не е взето решение за провеждане на закритата сесия), което означава, че на нея могат да присъстват представители на медиите, граждански организации и отделни граждани, да проследят водените дебати в залата, да ги коментират и отразяват след приключването на сесията в медиите. Откритата сесия е различна от обикновената публична с това, че по време на дебатите в залата могат да се изказват и гражданските представители и по този начин да оказват въздействие при формиране позицията на общинските съветници.

Откритата сесия е приложима, когато местната власт има нужда да получи по-широка гражданска подкрепа и желае на официален форум да даде възможност на обществеността да изкаже позиция по важни местни въпроси. От своя страна, обществеността на гражданите, заинтересовани от вземането на решение по даден въпрос, може, използвайки законовите механизми, да поиска свикването на открита сесия на общинския съвет и по този начин да окаже въздействие върху процеса на вземане на решение.

Използване на телевизията и радиото за формиране на обществено мнение и оказване на въздействие върху общинските представители. Публичните дискусии, опосредени от електронните медии могат да окажат съществено въздействие върху процеса на вземане на решение по важни за общината въпроси. Иницирането на специални предавания (още по-траен е ефектът, ако има регулярни общински рубрики), в които се обсъждат наболели проблеми може да бъде предприето както от страна на местните власти, така и от различни граждански организации.

**Пресконференции.** Като форма на участие на гражданите в местното самоуправление те имат значение за активизиране на общественото мнение по даден въпрос. Местната власт от своя страна също може да използва пресконференцията като форма за привличане на гражданското внимание към решаването на местни проблеми. Но и гражданските организации, ставайки инициатори на пресконференции могат да използват по-активно медиите като посредник за отразяване на тяхната позиция и за оказване на въздействие.

**Комитети, комисии и обществени съвети** към общинския съвет или кмета на общината (района, кметството) с широко застъпено гражданско участие, основани на партньорството между гражданските организации и местните власти и насочени към определена сфера от публичното пространство (например екология, младежки дейности, етнически въпроси и т.н.) са постоянни форми за включване на гражданите в местното самоуправление. Такива структури гарантират за местната власт постоянна подкрепа на обществени представители при формирането на общинската политика по дадени въпроси. Чрез участието си в подобни съвместните форми гражданските представители имат възможност активно да въздействат при определяне политиката на общината.

**Съседски асоциации.** Съседската асоциация е събиране на граждани в организирана група с намерение да си помогнат в подобряването на условията в техния квартал или район. Такива групи могат да бъдат неформални или да имат формална структура, включително и служители. В зависимост от това как желае да ги използва общината, на тези организации може да бъде делегирана официална власт за различни проблеми, засягащи техните квартали или райони, или те могат да бъдат само със съветнически функции. Те могат да бъдат създадени за определен проблем (напр. културните дела на района) или да бъдат от общ характер и да отправят препоръки по широк спектър от въпроси.

Участието на гражданите в местното самоуправление е съществена предпоставка за установяване на връзка между тях и техните представители във властта. Това осигурява и повече възможности за контрол върху действията на последните.

## БИБЛИОГРАФИЯ:

Балабанова, Хр. Кметът в местното самоуправление на България, С., 1992. [Balabanova, Hr. Kmetat v mestното samoupravlenie na BalgariJa, S., 1992.]

Българското местно самоуправление – въпроси и отговори, Изд. на НСОРБ, достъпно на <http://projects-namrb.org/images/sampledата/mestno12.pdf>. [Balgarskoto mestno samoupravlenie – vaprosi i otgovori, Izd. na NSORB, dost"pno na <http://projects-namrb.org/images/sampledата/mestno12.pdf>.]

Проект на стратегия за децентрализация на Р България в периода 2016-2025 година, Достъпен на <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=2006> [Proekt na strategiJa za decentralizaciJa na R BalgariJa v perioda 2016-2025 godina, Dostapen na <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=2006>]

Стефанова, М. Местна власт и местно самоуправление, С., 2003, Ариадна, [Stefanova, M. Mestna vlast i mestno samoupravlenie, S., 2003, Ariadna,]

Стефанова, М. и Е. Калфова (ред.), Децентрализация и интеграция: регионално и местно самоуправление, С., 2004 [Stefanova, M. i E. Kalfova (red.), DecentralizaciJa i integraciJa: regionalno i mestno samoupravlenie, S., 2004]

КОНСТИТУЦИЯ на Република България. [KONSTITUCIJa na Republika BalgariJa.]

ЕВРОПЕЙСКА харта за местно самоуправление, Страсбург, 1985 г., обн., ДВ, бр. 46 от 6.06.2000г., в сила от 1.09.1995г. [EVROPEJSKA harta za mestno samoupravlenie, Strasburg, 1985 g., obn., DV, br. 46 ot 6.06.2000g., v sila ot 1.09.1995g.]

ЗАКОН за местното самоуправление и местната администрация [ZAKON za mestното samoupravlenie i mestната administraciJa]

ЗАКОН за общинската собственост [ZAKON za obshtinskата sobstvenost]

ЗАКОН за административното и териториалното устройство на Република България [ZAKON za administrativното i teritorialното ustrojstvo na Republika BalgariJa]

ЗАКОН за публичните финанси [ZAKON za publichnите finansi]

ЗАКОН за местните данъци и такси [ZAKON za mestните danaci i taksi]

ЗАКОН за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление [ZAKON za prJako uchastie na grazhdanite v darzhavnata vlast i mestното samoupravlenie]

DECENTRALISATION and the Strengthening of Local Self-government, Reports and conclusions of the colloquy held in Krakow (Poland) on 13 and 14 April 1992, organized by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) in co-operation with the Presidency of the Council of Ministers of Poland, Local and Regional Authorities in Europe, No. 48, Council of Europe press, 1992.

Hedtkamp, G. General criteria adopted by states for establishing a link between decentralised powers and the financial resources made available to local authorities, In: Decentralisation and the Strengthening of Local Self-government, Local and Regional Authorities, N 48, Council of Europe Press, 1992.

Hugh W. Ideology Democracy and the Foundation of Local Self-government; In: The Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 26, No. 3, 1960.

Mill, J.S. Considerations on Representative Government, World Classics Edition (Oxford University Press, 1912)

Sharpe, L. J. Theories and values of local government, Political Studies, vol. XVIII, No 2, (1970, 153-174).

Sharpe, L. J. (Ed.), Decentralist Trends in Western Democracies, 1979.

Steward J. and G. Stoker (eds.). The Future of Local Government, L: Macmillan, 1989.

U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relation: Fiscal Balance in the American Federal System (Washington D.C., 1968).

## ОЦЕНКАТА НА РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

Елена Калфова

*Нарастващото значение на регионалната политика в Европа, икономическата криза от последните години, неизбежните реформи в ЕС все по-остро поставят въпроса за ефективността на регионалната политика и за методите за оценката ѝ. В тази статия се изследват проблемите при изработване на систематична методологическа рамка за оценка. Основните предизвикателства при оценката на регионалната политика са свързани с широкообхватните цели и множеството различни по тип инструменти, които се използват. Изборът на метод за оценка се разглежда във връзка с типа цели, типа инструменти и различните етапи на оценката. Представят се различните видове методи, прави се оценка на техните предимства и недостатъци. Смята се, че адаптацията на най-често използваните модели спрямо регионалната специфика и прилагането на интегриран рамка за оценка, включваща статистически, иконометрични и качествени методи е единствения възможен подход за изработване на адекватна оценка на регионалната политика.*

**Ключови думи:** регионална политика, оценка на политики, методи на оценка

## THE EVALUATION OF REGIONAL POLICY

Elena Kalfova, Sofia University

*The growing importance of regional policy in Europe, the economic crisis of recent years, the inevitable reforms in the EU more sharply raises questions about the effectiveness of regional policy and methods of its evaluation. In this paper it is examined the problems in elaboration of a systematic methodological framework for policy evaluation. The main challenges in policy evaluation of regional policy are related to its large range goals and the many different types of tools used. The choice of methodology for policy evaluation is related with the type of goals, type of tools and the different stages of the evaluation. Different methodologies are described altogether with evaluation of their advantages and disadvantages. It is considered that the only possible approach for elaborating adequate framework of evaluation of regional policy is through adaptation of the most commonly used models according to regional specifics and using integrated framework of evaluation that includes statistical, econometric and qualitative methods.*

**Keywords:** regional policy, policy evaluation, framework of evaluation

Регионалната политика има нарастващо значение в последните 30 години в Европа. Това прави постоянно актуални въпросите за системата за управление, причините, инструментите и резултатите от нейното прилагане, както и неизменно комплицирания въпрос за ефективността на регионалната политика и начините за оценяването ѝ.

Именно поради доста различните оценки на регионалната политика изобщо, и в частност - на тази на ЕС, тя често получава крайно противоречиви оценки. От една страна тя е определяна като висша изява на европейската солидарност и като основен приоритет на Съюза. От друга страна, мнозина изследователи подчертават спорните резултати от нейното прилагане и откровените провали на политиката в определени региони. Икономическата криза от последните години и процесите на неизбежни реформи в ЕС само по-остро поставят въпроса за методите за оценка на публичните политики изобщо, за оценката на регионалната политика в частност.

Процеса по оценката на регионалната политика е специфично предизвикателство по няколко причини. Регионалната политика е широкообхватна политика, обикновено поставяща си цели, които касаят цялостното социално-икономическо развитие на региона. Тя цели едновременното постигане на ускорено развитие на регионите и сближаване в развитието на отделните региони. Тези две цели понякога могат да си противоречат и изискват прилагането на различни инструменти. Логично, не е възможно да се направи цялостна оценка на регионалната политика с един единствен метод, поради разнообразието от цели и инструменти. Оценката на регионалната политика изисква използването на множество методи, включващи качествени методи, статистически методи и иконометрични модели. В допълнение, институционалната система за осъществяването на регионалната политика неизбежно включва множество нива на управление и множество институции на едно управленско ниво. Усложнената система за осъществяване на регионалната политика изисква специално внимание при изработването на оценката.

### **РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА – НЕОБХОДИМА ЛИ Е?**

Погледнато от перспективата на икономическата теория, регионалната политика може да бъде определена като активна политика на намеса в икономическите процеси, с цел подпомагането на определени региони. Интервенции традиционно се извършват с цел разпределение по територия, преразпределителни и стабилизационни. Териториално разпределение цели постигането на ефективно разпределение на икономическите дейности както между регионите, така и на територията на съответния регион. Като ефективно териториално разпределение можем да определим това, което задава еднакви и справедливи условия за всички регионални икономики. Намесата по отношение на преразпределението има за цел да промени резултатите от пазарния процес, преразпределяйки доходите между регионите и вътре в отделния регион с оглед на социалното сближаване. Това може да се постигне чрез преразпределителни марки като данъчни облекчения, субсидии и др. подобни. Стабилизационните мерки изключително рядко са практикуват на регионално ниво, те по-скоро се прилагат на по-високите управленски нива (Krieger-Boden, Christiane, 2002, стр. 3-7).

От гледна точка на публичното управление, обаче, регионалната политика включва всички форми на намеса на всички публични институции, които имат за цел да подобрят социално-икономическото развитие на региона. На практика регионалната политика се опитва да коригира определени териториални последици от действието на свободната пазарна икономика, като в общия случай задачата е да се постигнат две взаимосвързани цели: икономически растеж и подобро социално разпределение. Такова широко определение позволява да се обхване цялостния управленски процес, което е от изключително значение за изработването на адекватна оценка.

Интересът към регионалните икономически проблеми не е много стар. Тезата, че е географското разпределение на икономическото развитие зависи от природните ресурси и е безсмислено да се правят опити то да се промени е широко застъпвана преди икономическата криза от 30-те години на 20-ти век. В периода до 60-те години на 20-ти век водещ е неокласическият подход за обяснение на икономическите различия. В неговата основа стои разбирането, че различията в развитието на регионите могат да бъдат преодолени чрез механизмите на свободния пазар на основание на съществуващите икономически предимства на съответния регион. Възприема се концепцията, че различията между регионите са временен проблем, имайки предвид общото икономическо равновесие. Внимателното анализиране на основните положения на неокласически подход, може да

покаже значението на региона за икономическото развитие. Според този подход базовите икономически предпоставки са свободна (перфектна) конкуренция, пълно използване на факторите за производство и свободно придвижване на работна сила и капитали. Целта на предприемачите е да комбинират работната сила и капитала по такъв начин, че да максимизират печалбата от дейността си. Промяната на локацията на фирмите дава възможност да се повлияе върху цента на факторите на производство. Това означава, че региона или регионите, в които предприемачите осъществяват дейността си имат значение, следователно предприемачите ще се насочат към онези региони, в които има най-голям шанс за максимизиране на печалбата. Въз основа на тези положения, неокласическия икономическа теория смята, че винаги се постига “регионално равновесие” в развитието. Дори да се получи концентрация на икономически ресурси (капитал, предприемачи, работници) в даден регион, то неминуемо (при промяна на търсенето и предлагането) след известен период от време ще се облагодетелства друг регион и т.н. По този начин, в крайна сметка, се получава равновесие на икономическото развитие между отделните региони (Vanhove, N. 1999, стр. 1-10). В допълнение се смята, че тези процеси водят не само до равновесие в развитието, но и до сближаване в икономическото, а и социалното развитие между по-силно и по-слабо развитите региони. Икономическото развитие на Западна Европа и САЩ след Втората световна война дава някои доказателства на тази теза. В периода след Втората световна война се отчита настигане в развитието както на национално, така и на регионално ниво в държавите от Западна Европа (Ваго, 1991, стр. 407).

Въпреки логичността на това теоретично схващане, трайните различия в регионалното развитие са факт и е необходимо да бъдат разгледани причините, които ги предизвикват. Въпреки дадените по-горе примери, анализът на регионалното развитие при по-широк териториален и времеви обхват, например на Европа (включваща Западна Европа заедно с Централна и Източна Европа) и при икономики с различна структура, показва че обяснителният механизъм на неокласическата икономическа теория не успява да сработи. (Rodríguez-Pose, 1999, стр. 363). Ясно се откроява тенденцията икономическата активност да се концентрира в определени региони. Оценката на разпределението на икономическата активност на територията на ЕС показва съществени различия в развитието между отделните региони. Съществуват значими „джобове“ на изоставане в икономическото развитие, на неравномерно разпределение на населението, на обезлюдяване, на по-ниски нива на доходи и на по-ниски нива на БВП на регионално ниво, така и вътре регионални различия. Необходимо е да се отбележи, че се наблюдава постоянно сближаване в развитието на отделните държави-членки, но на регионално ниво различията в развитието се запазват и увеличават, измерени чрез нивото на заетост и чрез нивото на БВП (виж Martin, 2000; Midelfart-Knarvik and Overman, 2002; Farole, Rodríguez-Pose and Storper, 2011).

Нови концепции за обяснението на процесите на регионално развитие се възприемат след 50-те години на 20-ти век. Три са основните теоретични парадигми, които придобиват популярност. Първият е моделът на „новата икономическа география“. При него се възприема концепцията, че интеграцията на пазарите, икономията от мащаба, икономията от разходите за транспорт водят до концентрацията на икономическата дейност в определени региони. Този процес се подсилва и от фактори като наличието на голям, гъвкав, високо специализиран пазар и/или по-добър достъп до иновации в развитите региони с големи градски центрове. Вторият е моделът, който се базира на теорията за ендегенния растеж, включващ иновативната икономика (шумпетеровите теории за растежа), акцентирайки на иновациите. Този модел акцентира предимно върху моделите на промяна и ефикасността на адаптиране на икономиката, отколкото върху оптималното, равномерно разпределение на икономическата дейност върху територията. Икономиката се разглежда

като непрестанно търсене на нови продукти и прилагането на процеси за по-висока възвращаемост, а обикновено тези процеси се разпределят неравномерно по територията. Съществуват значими емпирични доказателства, че основните развити региони на ЕС, все повече се специализират във високо технологични продукти и услуги с висока добавена стойност и техният експорт е свързан със сферите, в които се правят иновации. Така както подхода на новата икономическа география, така и този на ендогенния растеж подчертават значението на иновациите и процеса на обучение – създаване и възприемане на знание. Те едновременно достигат да извода за огромното значение на човешкия капитал и способността му да създава иновации, най-вече чрез мрежи от знания, обучение и образование (Krieger-Boden, Christiane, 2002, стр. 9-12).

Институциите и качеството на управлението имат основно значение за развитието на региона, защото само те имат достатъчно възможности да развият и използват ресурсите на региона. Институционалните фактори също могат да допринесат за концентрацията на икономическата дейност в определени региони, именно защото институционалният капацитет варира значително между отделните региони и държави. Определен мащаб на региона е необходим за поддържането на качеството на управлението, защото са необходими ресурси за привличането и задържането на човешки ресурси и други ресурси за развитието и поддържането на подобен административен капацитет. От друга страна, именно липсата на институционален и административен капацитет обикновено води до изработването и провеждането на неподходящи политики (Farole, Rodríguez-Pose and Storper, 2011, стр. 1091-93)

Могат да бъдат обобщени следните групи причини за съществуването на трайни различия, неравновесия в регионалното развитие. Първата група причини са свързани с неуниверсалната мобилност на капитала и трудовата сила. Мобилността на трудовата сила не е универсална. Въпреки допускането на неокласическата парадигма, наетите не реагират моментално на промяната на нивото на заплащане на труда. Реакция съществува, но тя не е достатъчно бърза, за да се осъществи достатъчно бързо прегрупиране на работната сила от един регион в друг, за да се отговори промените в пазара. Освен това мобилността на трудовата сила е зависима от външни за чисто икономическите отношения фактори. Тя зависи от социалната и осигурителната система, от образователната система, от възможностите за признаване на осигурителни права. Движението на капиталите също не е универсално мобилно. В общия случай би трябвало при промяна в пазарната ситуация и наличието на едно или друго пазарно предимство, капитала автоматично да се премести от един регион в друг, защото това ще понижи себестойността на продукцията, например. По принцип капиталът е приеман за изключително мобилен – например. Фактически ситуацията не е точно такава. Първо, значителен дял от инвестициите се реализират като реинвестициите в съществуващи производства. Второ, по-голям процент от нетните инвестиции се реализират в развити региони, за да задоволят нуждите на съществуващите фирми, поради по-ниския риск, гарантирания пазар и т.н. Необходимо е да се подчертае, че неуниверсалната мобилност на капитала и трудовата сила са едни от основните причини за наличието на устойчиви регионални различия в приходите и заетостта. Все пак, казаното до тук не означава, че не съществува мобилност на капитала и на трудовата сила, напротив – особено в рамките на ЕС. Въпреки това мобилността на капитала и трудовата сила са недостатъчно ефективни, както на международно ниво, така и в рамките на една държава, за да могат самостоятелно като свободни пазарни фактори, без намесата на публични регулатори, да осигурят равномерното икономическо развитие на всички региони (Vanhove, N. 1999, стр. 13-26). Наличието на подходяща транспортна инфраструктура от всякакъв тип е съществен фактор за развитието на региона. Там където тя отсъства, развитието на нови

икономически дейности е на практика невъзможно. Степента на развитие на третичния сектор е от съществено значение. Третичният сектор (финанси, застраховане, правни услуги, маркетингови услуги, образователни центрове, туроператори и т.н.) често се концентрира в определени региони. Тъй като той е абсолютно необходим за развитието на нови икономически дейности, особено на високо технологичните такива, то подобен тип концентрация също води до нарастването на икономическите различия. Географските фактори са следващата основна група причини за съществуването на регионални различия в развитието. Те влияят отрицателно на развитието на регионите най-вече, когато говорим за региони разположени периферно спрямо икономическите центрове. Негативният ефект идва от по-високите транспортни разходи, ниското качество на транспортни връзки, ограничения достъп до градски центрове, отдалеченост от пазарната информация и ограничен контакт с клиентите – все фактори, които увеличават себестойността на продукцията и намаляват печалбата. Наличието или липсата на природни ресурси, също е съществен фактор за развитието на региона (Vanhove, N. 1999, стр. 13-26). Следващата група фактори включва ограниченият достъп до иновации, различия в капацитета за генериране на иновации и различното качество на образованието. Последната група основни фактори са т.нар. институционални фактори. Качеството на управлението е основна предпоставка за привличане на нови инвестиции (Farole, Rodríguez-Pose and Storper, 2011, стр. 1094). Административната среда за започване на бизнес е от съществено значение, особено показатели като нивото на административна тежест и време за започване на нова бизнес дейност. Освен това, както вече беше отбелязано, институциите са тези, които могат да повлияят върху всички фактори и да приложат адекватна регионална политика .

## ТИПОВЕ ПОДХОДИ НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА

Определянето на подходи и цели при прилагането на регионалната политика най-често се базира на дефинираните причини за съществуващите различия в регионалното развитие и определените основни проблеми. Възприемането на определени цели и подходи в публичните политики, в това число и регионалната, е резултат от сложен процес по взаимодействие на различни групи и институции. Освен това то не е еднократен акт, а по-скоро постоянен процес (виж. Томова, Т., 2008, стр.13-15 [Tomova, T., 2008, str.13-15]). Изработването на индикатори и подбирането на метод за оценка на практика би трябвало да се извърши преди изборът на цели и подходи, за да се гарантира максимална обективност на анализа и оценката на политиката (Танев, Т., 2008, стр. 215-216 [Tanev, T., 2008, str. 215-216]). Въпреки сложността, динамичността на процеса и зависимостта му от местните и регионални специфики, могат да бъдат изведени няколко основни подхода в регионалната политика. Всеки отделен подход и инструмент може да се наложи използването на отделен модел на оценка.

Отделните подходи при реализирането на регионалната политика представляват определен набор от практики, за разрешаване на даден социално-икономически проблем. Винаги се прилага набор от подходи. Първо, трябва да се направи избор дали да се подкрепя икономическия растеж като цяло, акцентирайки върху стимулирането на водещи региони. Алтернативата е да се подпомагат изоставащи региони чрез комбинация от инструменти включващи преки трансфери, подобряване на публичните услуги, институционални реформи. Целта е да се повиши дългосрочният капацитет за растеж на регионите чрез увеличаване на производителността. Възможно е и да се стимулират на най-изостаналите региони за повишаване на производителността на икономиката и достъпа до иновации, паралелно със стимулирането и на развитите региони. Такъв подход трябва да се прилага с



разбирането, че това може да доведе до понижаване на общата ефективност на регионалната политика в началото на неговото приложение (Farole, Thomas., Rodrigues-Pose, Andres, Storper, Michael, 2011, стр.1109). Следващият подход е свързан с избора дали да се стимулира мобилността на трудовата сила или да се стимулира мобилността на капитала. Прилагането на мерки в една от двете посоки е свързано с преодоляване на основните причини за трайното съществуване на регионални различия. Необходимо е да се направи избор дали да се стимулира географско разпределение на икономическата дейност на територията на региони или да се стимулира концентрацията. Не е безспорно доказано, че при развитието на един регион, всички подрегиони ще се развиват по сходен начин, напротив вътре регионалните различия са често срещано явление. Всъщност равномерното разпределение на икономическата дейност е винаги предпочитано, но подобен подход е приложим само ако региона е с равномерно разпределение на населените места и притежават и високо развита транспортна инфраструктура. Избирането на подхода за стимулиране на концентрацията на икономическата дейност е препоръчителна за региони с по-малко население, по-неравномерно разпределено и сравнително по-изостанали в по-голяма степен в своето развитие. Следващ основен подход е изборът на приоритетен сектор/и от икономиката, който да бъде стимулиран. Този избор, разбира се е специфичен за всеки отделен регион. Важно е да се отбележи, че е най-подходящо да се избягва моноструктурност на икономиката. Регионите, в които над една трета от заетите са в един икономически сектор са твърде уязвими. Това важи и за региони, които са силно зависими от сектори с нисък икономически растеж. В общия случай винаги съществува водещ икономически сектор. Важно е да се прилагат мерки за стимулирането на диверсификацията – развитие на различни подсектори, насърчаване на малки и средни фирми от други икономически сектори и т.н. Необходимо е да се направи и избор между подход базиран на екзогенния или ендогенния растеж. Класическият модел на регионална политика се базира на екзогенния растеж. Това предполага привличането на външни ресурси за развитието на даден регион. Ендогенният подход се налага все повече в последните 20 години в повечето европейски държави и особено на ниво ЕС. Той се базира на стимулирането на развитието на собствени за региона ресурси за растеж. Инструментите прилагани при такъв подход трябва да са максимално комплексни. Основна стъпка е да се стимулира иновационният потенциал. За по-изостаналите региони е по-подходящо да се осигури по-добър достъп до съществуващи иновации. Друга форма на ендогенно развитие е стимулирането на създаването на нови фирми. Създаване на нови фирми най-често е успешно в региони, в които вече съществуват значителен брой малки фирми, има голям брой хора с подходящо образование, при улеснен достъп до кредитиране. Ако трябва да обобщим - основната цел на ендогенния подход е да подобри конкурентоспособността на местните фирми, да стимулира адаптацията им към технологичните промени. От изложеното до тук става ясно, че ендогенния подход за развитие не може да доведе до резултати в краткосрочен план, за разлика от екзогенния подход (Vanhove, N. 1999, стр. 307-330). Това прави и избора между тях много труден, почти невъзможен. В повечето случаи той не се и прави, като се прилагат паралелно мерки както от ендогенния, така и от екзогенния подход.

Независимо какъв подход/и се подберат всички те имат предимства и недостатъци и независимо колко широко са прилагани – носят рискове. Основният риск е да се наруши функционирането на пазара с прилагането на неподходящи мерки – несъобразени с местната специфика, без да се базират на съществуващите конкурентни предимства на региона и като се трансферират практики успешно приложени другаде без да се направи необходимата предварителна оценка и евентуално адаптация. Съществува риск публичното подпомагане да изолира региона от пазарните процеси и да го направи неспособен да се

адаптира към промените в икономиката. Съществува риск да се развие „зависимост“ от трансферите за подпомагане на регионалното развитие без да се подобри производствения потенциал. Този риск е съществен при прилагането на Европейската регионална политика, особено в по-бедните държави (Farole, Thomas., Rodrigues-Pose, Andres, Storper, Michael, 2011, стр.1101).

## **РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕС – РАМКА И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО**

Регионалната политика на ЕС е от съществено значение за всички държави-членки. Регионалната политика на ЕС е една от най-значимите общностни политики от гледна точка на обем финансиране. Почти една трета от общия бюджет на ЕС за периода 2014–2020 г. са предвидени за политиката по сближаване - 351,8 милиарда евро. Този ресурс е от огромно значение за държавите членки с по-ниско икономическо развитие като България например. За това практиката на европейската регионална политика освен безспорно огромното си икономическо и финансово значение, оказва и огромно влияние върху начините за осъществяване на регионалната политика, в това число и върху методите при изработването на оценката.

Регионалната политика на ЕС се реализира чрез множество принципно различни инструменти, като се преследват различни се цели. Тези цели понякога са противоречат или поне не винаги са съгласувани. Регионалната политика на ЕС възниква, за да постигне едновременно три цели – конвергенция – осигуряване на равенство в икономическите възможности чрез преразпределение, растеж – чрез подобряване на степента на използването на наличните ресурси и да подкрепи легитимността на институциите на ЕС и общностните политики. Такъв модел на формулиране на регионална политика - т.нар. широка регионална политика, поставя най-сериозни предизвикателства пред оценката. Многообразието от цели и инструменти налага използването на разнотипни модели на оценка (Busillo, F., T. Muccigrosso, G. Pellegrini, O. Tarola, F. Terribile, 2010, стр. 10-12).

Така широкообхватно формулирана регионалната политика на ЕС се сблъсква с няколко предизвикателства. Първо, факторите, генериращи растеж се разпределят неравномерно по територията на съюза, като се концентрират предимно в градските центрове. В допълнение основните градски центрове са концентрирани в държавите от т. нар. „стар съюз“ от 15 държави членки. Второ, наличието на устойчиво изоставащи региони, при които причините за това са ендегенни, включително неспособността да се развие агломерация от градски тип и неподходящата институционална среда за осъществяване на регионална политика. Трето, подкрепата за ускоряване на икономическия растеж на регионите в повечето случаи означава да се подкрепи концентрацията на икономическата дейност в определени центрове, което засилва междурегионалните различия в развитието. Разбирането на социалното развитие, възприето в ЕС също поставя предизвикателства пред общностните политики, в това число и регионалната. В рамките на ЕС има широк консенсус, за осигуряване на определен стандарт на живот и предоставянето на обществени услуги за всички граждани (Farole, Thomas., Rodrigues-Pose, Andres, Storper, Michael, 2011, стр.1115). Определението за благосъстояние е широко обхватно и се смята, че то се състои не само от равнището на доходи, или съвкупните доходи, но пряко зависи от нивото на удовлетвореност на основните нужди на гражданите. Именно това разбиране за социално развитие налага широко обхватно формулиране на целите на регионалната политика на ЕС. Наличието на устойчиви и може би нарастващи териториални неравенства на ниво регион е източник на политическо напрежение в рамките на много от държавите членки на ЕС. Тези устойчиви неравенства често се определят като фактор за намаляване на легитимността на

ЕС, тъй като свидетелстват за провал да се постигнат някои от основните цели на Съюза, например - да повиши благосъстоянието на своите граждани, независимо от региона, в които живеят.

## **ИНСТИТУЦИИТЕ – ПРЕДИМСТВО ИЛИ ПРЕПЯТСТВИЕ?**

Избирането на подход, включващ всеобхватни цели на регионалната политика, например - едновременно подпомагане на ускорения икономически растеж и намаляване на различията в социално-икономическото развитие на регионите, изисква включването и поднационалните нива на управление - регионални и местни. Възприемането на многостепенна система на управление е наложително, защото подобен тип обхват на регионалната политика се постига с комплекс от инструменти, прилагани в различни сфери, с различен териториален обхват на и от всички нива на управление. Освен това многостепенната система на управление единствената, която дава възможност да се отчитат адекватно местните социално-икономически специфики. Това е от изключително значение, защото прилагането на едни и същи инструменти дава различни резултати в различните региони. Така е възможно да се модифицират инструментите спрямо локалните особености. Това предопределя възприемането на многостепенна система на управление поне по отношение на регионалната политика. (Guadro-Roura, Juan, R., (ed.), 2010, стр. 20-25).

Институционалната система за управление на регионалната политика е необходимо да бъде ясно структурирана. Няколко са основните въпроса, които трябва да бъдат разрешени: използването на децентрализиран или централизиран модел на планиране, прилагане, оценка на регионалната политика; дефиниране на правомощията и компетенциите на отделните нива на управление в сферата на регионалната политика, особено на местните и регионалните; дефиниране на правомощията и компетенциите на отделните институции на едно управленско ниво в сферата на регионалната политика; избор на модел на взаимодействията на хоризонтално и вертикално равнище в областта на регионалното развитие и политика. Необходимо е да се отбележи, че местните и регионални власти, при условията на действащо самоуправление, имат две различни сфери на компетентност. Сферата на собствената им компетентност предполага да създават самостоятелна политика по управлението на съответната територия в интерес на своите граждани, в рамките на закона. Делегираната им сфера на компетентност предполага да спомогнат за реализирането на политиките на централната власт, които имат широк териториален мащаб и обхващат множество публични сфери - съответно не могат да бъдат приложени от институциите на централната власт самостоятелно (Стефанова, М., 2003, стр. 10-20 [Stefanova, M., 2003, str. 10-20]). Важно е тези две сфери на компетентност да не се бъркат и смесват. Институционалната и административна система за осъществяване на регионалната политика е необходимо да се съобразява със сферите на компетентност. В този ред на мисли, едно от най-големите предизвикателства при управлението на регионалната политика е да се дефинира точно кои интервенции е подходящо да се прилагат от всяко едно от ниво на управление.

Влиянието на институционалната система върху резултатите от регионалната политика е обект на множество изследвания. Някои имат сравнително противоречиви резултати. Въпреки това, могат да бъдат изведени някои основно посоки и взаимовръзки между резултатите от регионалната политика и институционалната система. Резултатите от регионалната политика се влияят положително от управление на национално ниво, което осъществява качествен контрол върху инфлацията, също така мерките свързани с развитието на обучението и човешкия капитал поддържат устойчиви положителни

резултати. Спазването на законността, придържането към принципите на откритост на управлението, ограничаване на корупцията, ограничаването на бюрокрацията влияят положително върху резултатите от регионалната политика. Необходимо е да се отбележи, че редица изследователи възприемат тезата, че ефектът от регионалната политика може и да не е положителен на национално равнище, но отделни региони да се повлияят положително (Crescenzi, Riccardo, Giua, Mara, 2016, стр.4-5). Освен това, резултатите от регионалната политика са по-дори в регионите с по-добър абсорбционен капацитет (Bachtrogler, J, 20016, стр. 3-6).

Ако трябва да обобщим, качеството на управлението и институционалната система имат огромно значение за степента, в която регионалната политика постига своите цели или не. Регионите с по-ниско качество на управлението са неефективни при прилагането на регионалната политика. В резултат на политиките за насърчаване развитието често не успяват да бъдат изпълнени правилно. Регионалната политика на ЕС често не постига своите цели, когато по силата на принципа на субсидиарността предоставя правомощия за интервенции на институции, които нямат капацитет да ги формулират и/или да ги прилагат ефективно.

Въпросът как да се подобри институционалния капацитет е един от най-сложните. "Институционалното изграждане" е политически привлекателен инструмент и е доказано в теорията и практика, че е мощен инструмент за подкрепа на икономическото развитие. Проблемът е, че наистина съществува риск от неефективно изразходване на публични средства и усилия за програми и инструменти, които не постигат очаквания резултат. Това прави оценката на институционалната система, управляваща регионалната политика, задължителна част от оценката на регионалната политика. Без претенции за изчерпателност можем да обобщим минималните задължителни елементи от оценката на институционалната система. Необходимо е да се направи оценка на административния капацитет за управление на всяка институция и административна структура, която ще участва в процеса по управление. Разпределението на компетенциите и отговорностите между отделните нива на управление и различните административни структури също е задължителна част от оценката. То трябва да включва оценка на системата за дефиниране на правомощия, за координация и сътрудничество. Системата за координация и сътрудничество е необходимо да се оценява както между отделните нива, така и между институциите и административните структури на едно ниво. Оценка на съответствието между отговорности и капацитет за тяхното адекватно осъществяване е от съществено значение. Необходимо е да се оцени т.нар. абсорбционен капацитет – отвореност към включването на нови участници в управленския процес и иновации в управлението. Трябва да се направи оценка колко съществен е рискът от корупционни практики. Накрая, но не по важност е необходимо да се включи и оценка на административната тежест.

## **МЕТОДИ НА ОЦЕНКА – ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ, ПРЕДИМСТВА, НЕДОСТАТЪЦИ**

Цялостният процес по изработване на оценка в регионалната политика среща най-сериозното си предизвикателство при подбирането на конкретен метод за оценка. Сборът от икономически и социални цели, необходимостта целите, инструментите и системата на управление да се адаптират към регионална специфика, специфичния териториален аспект, необходимостта от прилагането на системата за многостепенно управление предопределят ползването на сложен набор от методи при изработването на оценката.

Следователно, изключително важно е да се прилага систематичен подход при изработването на оценката. Необходимо е да се определи теоретична концепция за изработване на оценката. Всички цели и понятия трябва да бъдат ясно, еднозначно дефинирани. При създаването на концептуалната рамка на изследване е необходимо да се даде отговор на следните въпроси: „какви са основните цели на оценката?“, „кои са основните цели на оценяваната политика?“, „какви инструменти на политиката са използвани?“, „какъв е териториалния обхвата на прилаганата политика?“, „кои са отговорните институции за провеждането на тази политика?“, „какво е разпределението на отговорностите между нивата на управление по изпълнението на набелязаните мерки, инструменти, политики?“. Така организирана оценка би предоставила възможно най-точна и най-необходима информация за изработването на решения, програми, политики (Coombes, M., C., Wong, 1994, стр. 1299-1301).

Подборът на индикатори за оценка трябва да се извършва съобразно възприетата теоретична концепция за оценка. Подборът на индикатори трябва да се извършва след ясна оценка на валидността на информацията и най-вече на ограниченията на информацията, които тези индикатори дават. За оценката на всяка цел, подход, инструмент е необходимо да се прави отделен набор от индикатори за оценка. Това е особено важно при широко обхватна политика като регионалната. В допълнение това означава, че трудно можем да говорим за еднозначна обща оценка. Един инструмент може да е успешен, т.е. да постига целите, друг – не. Необходимо за всеки да се прави самостоятелна оценка.

Подходящо е индикаторите да се подбират по предварително изработени критерии, както вече беше отбелязано. Например: достъпност/наличност на данните, наличие на данни за отделните единици – на регионалното, местно и др. нива на управление, наличие на данни за предишни времеви периоди (години), осъществимост и приложимост. Наличието и/или достъпността на данните е един от основните проблеми при изработването на индикатори за оценка. Проблем може да бъде липсата на информация за част от индикаторите на национално ниво, но и липсата на информация на регионално и още по-често на местно ниво. В случаи, в които данните са налични за териториални единици, по-малки от необходимото е възможно да се направи агрегиране на данните на необходимото ниво. При липса на официални достоверни данни за даден показател съществуват две алтернативи. При наличие на време и капацитет се провежда изследване, чрез което да се набере информация. При липса на ресурси – се търсят алтернативни методи – най-често се прави оценка на базата на съществуващите данни, като ясно се извеждат ограниченията на анализа. Наличието на данни за предходни времеви периоди е абсолютно необходимо за изработването на индикатори за оценка. Проблем може да възникне ако за отделните индикатори данните не се актуализират достатъчно често или на равни периоди от време (примерно всяка година). Това ограничава възможностите отделните индикатори да са сравними и актуални (Duncombe, W., W. Wong, 1998, стр. 174). В допълнение, подборът на индикатори трябва да се извършва съобразно целите на оценката. Това ще предотврати подбора на множество ненужни данни и създаването на множество ненужни индикатори, които нямат отношение към предмета на оценката.

Предизвикателството към изработването на оценката в сферата на регионалната политика е свързано най-вече с необходимостта да се отчете спецификата на съответния регион. Това означава, че най-често е необходимо и да се разработи отделна система от индикатори за оценка за всеки регион. Възможни са два подхода за разработване на подобна система от индикатори – подход „от горе – надолу“ и подход „отдолу – нагоре“. При първият подход се изхожда от заложените на макро ниво индикатори към създаването по-частни такива, а при втория – от частните към общите. При подхода „от горе – надолу“ се изхожда

от принципните общи фактори, които определят възможностите на даден регион за растеж. Подходът „отдолу – нагоре“ набляга на спецификите на региона. Той се възприема все по-широко в последните години, именно в резултат на множество оценки, които доказват, че дадени инструменти работят по-добре в едни региони, а в други – не. Например едни региони успяват да реализират растеж чрез стимулирането на високотехнологични, иновативни сектори на икономиката, други чрез стимулирането на специфични клъстери от малки и средни предприятия и т.н. (Coombes, M., C., Wong, 1994, стр. 1303). Разбира се, най-подходящо е да се съвместяват двата подхода, особено в рамките на прилагането на регионалната политика на ЕС, защото при нея се реализират както общи за съюза цели и инструменти, така и специфични цели и инструменти за отделните държави и/или региони.

На следваща стъпка е необходимо да се определят единици на анализа. Обикновено това са териториалните единици, които са определени като обект на регионалната политика.

Експертната оценка е един от най-често прилага метод за изработване на оценка. Разбира се методът „експертната оценка“ страда от субективизъм. От друга страна обаче, в няколко случая може да се окаже незаменим. Експертна оценка се ползва при оценката на всички подходи и инструменти при невъзможност данните коректно да бъдат сравнявани (както вече беше отбелязано), при недостиг на данни, при отчитането на влиянието на толкова всеобхватни, но значими фактори, при оценката на влиянието на фактори, на които трудно може да се придаде математическа и/или икономическа стойност.

Демоскопските изследвания все повече се налагат при изработването на оценка на регионалната политика. Това се дължи поставянето на широко обхватни цели на регионалната политика. Например, регионалната политика на ЕС цели освен стимулирането на регионалното развитие и сближаването между регионите и подобряването на качеството на живот на своите граждани. Оценката за качеството на живот въпреки, че може да се направи по обективни показатели (ниво на доходи, достъп до социални услуги и т.н.), пряко зависи от субективното възприятие на гражданите. Това налага и използването на изследвания, отчитащи общественото мнение. То се използва широко при оценка на всички инструменти, които адресират и социални проблеми (Coombes, M., C., Wong, 1994, стр. 1309).

Регресионният анализ е най-често ползваните методи за оценка в регионалната политика. Регресионните модели се основават на теориите за икономическия растеж. Необходимо е да се определи една зависима променлива, която е предмет на оценка. Независимите променливи са онези фактори, които влияят върху нейното развитие. Основно предимство на метода е, че извежда значението на множество индикатори, като отчита и тежестта на всеки един от тях. Така той дава по-комплексна оценка в сравнение с останалите методи за оценка. Основни недостатък е, че се предопределя наличието на линейна зависимост. В допълнение регресионният анализ се характеризира с известна доза субективност. Разработващия и/или прилагащия регресионния анализа, е този, който предполага/задава една зависима променлива на най-вече на база на своя експертен опит. Регресионният анализ е на практика приложим за почти всички инструменти на регионалната политика (Ederveen, S., H. L.F. de Groot, R. Nahuis, 2006, стр.19-21).

Факторният анализ идентифицира относително малък брой най-значими фактори, които отразяват връзката между набор от променливи. Този метод обобщава максимално много данни, от които извежда минимален набор от значими фактори. Няколко са възможните резултата – определяне на един най-значим фактор, определяне на един най-значим фактор от група фактори, за които е отчетено, че има значително влияние върху променливите и многофакторно решение. Предимствата и недостатъците на факторния анализ са общи и за трите алтернативни вариантна на метода. Факторният анализ дава възможност да се изведе

една приоритетна причина/ фактор, дори когато е латентен на базата на връзките между множество индикатори. В допълнение, това може да бъде направено за всяка териториална единица/ регион така че резултатите от оценката да могат да бъдат сравнявани помежду си. Основен недостатък е необходимостта експертно (т.е. в известна степен субективно) да се определи факторът, за който да се отчете степен на зависимост. Клъстарният анализ е техника, която има за цел да класифицира обектите на оценка – регионите, в относително хомогенни групи. Този метод дава възможност регионите ясно да бъдат класифицирани в няколко отделни групи. Приложим е към мерки, които не се прилагат специфично за отделен регион (Coombes, M., C., Wong, 1994, стр. 1311).

Алтернатива при избора на метод за оценка са симулационните макроикономически модели, които се използват широко в последното десетилетие. Те се налагат особено при оценката на въздействието на Структурните фондове в държавите-членки на ЕС. Тук представяме само някои от най-разпространените модели. Симулационният модел HERMIN е най-добре познатият и най-широко използваният метод за анализ на резултатите от дейността на структурните фондове в ЕС. Той обединява механизми от кенесианския модел и неокласическия модел, с цел да измери едновременно краткосрочните ефекти (на търсене) и дългосрочните ефекти (на предлагане). Рамката на HERMIN се основава на малък модел отворена икономика. Моделът HERMIN е сложна система за измерване на въздействието на политиката на сближаване и за анализ на различните видове разходи на програмите финансирани от структурните фондове. Моделът използва данни за планираните и действителните разходи данни, обхващайки като предварителната така и последващата оценка (Czuriga, E., 20009, стр.298). Моделът HERMIN е разработен от Европейския икономически и социален изследователски институт (ESRI) с цел да се измери макроикономическото въздействие на структурните фондове на основата на опита на Ирландия в края на 1980-те години. Той е наследник на модела HERMES. Приложен е за оценка на въздействието от Структурните фондове в Ирландия в периода 1989-93г. и 1994-1999г. и в Португалия и Испания за периода 1994-99г. В последствие е приложен и за Полша, Литва и Естония като модел за предварителна оценка на програмирането в периода 2004-06г. За периода 2007-13г. е приложен в повечето новоприети държави за периода 2007-13г. Предимството на модела HERMIN в сравнение с други подобни модели е в измерването на по-важните дългосрочни ефекти на структурна подкрепа освен предоставяне на информация за краткосрочните ефекти. Развитието на икономиката на дадена страна или регион зависи и от други фактори, освен въздействието на структурните фондове. Тук модела отново има предимство. Той позволява моделиране на влиянието на структурните фондове, като ги изолира от влиянието на други фактори като единния европейски пазар, Европейския валутен съюз, характеристики на пазара на труда, външни влияния и др. (Bradley, J., 2004, стр. 35-39). Моделът HERMIN е възприеман като един от най-подходящите инструменти да се определят количествено ефектите от приложението на програмите, финансирани от Структурните фондове.

Другият основен симулационен модел е QUEST. Той е създаден по инициатива на Европейската комисия. Представлява модел с един сектор и много икономики. Моделът използва неокласическа производствена функция за предлагането, а търсенето е моделирано посредством максимизиране във времето на полезността на фирмите и домакинствата. Той е приложим в по-широк географски обхват в сравнение с модела HERMIN, но осигурява по-малко секторна информация. Версия втора на модела QUEST е разработена за анализиране на икономика на ЕС и нейното взаимодействие с останалите икономики, най-вече с тази на САЩ и Япония (Czuriga, E., 2009, стр.299).

Моделът REMI е създаден и използван предимно Северна Америка. Европейската комисия го прилага при оценка на въздействието на Структурните фондове в последните години. Моделът е иконометричен. Основното му предимство е, че оценките на параметрите са на основата на извадкови регионални данни. Това позволява по-адекватна оценка на икономическите процеси на регионално ниво (Duncombe, W., W. Wong, 1998, стр. 169-171).

Симулационен модел за оценка на влиянието на Структурните фондове е специално разработен за България през 2012г – моделът СИБИЛА. През 2015г. е разработена втора версия на модела. Моделът се базира на съществуващите други подобни модели. Оценени са както краткосрочните, така и дългосрочните зависимости между променливите, базирайки се както на кейнсиански, така и на неокласически характеристики. Разработването на специфичен за България модел е безспорно предимство за конкретните оценки в страната (Ганев и др., 2015, стр.8-9 [Ganev i dr., 2015, str.8-9]).

Методите анализ цена-полза, анализ цена-ефективност и мултикритерииният анализ могат да се ползват и при оценката на регионалната политика. Анализът цена - ползи придава числова (парична) стойност на всички разходи и ползи от всички анализирани алтернативи - цена. Избира се тази алтернатива, която има по-висок нетен резултат от разликата между разходите и ползите. Прилагането на този метод има за цел да се направи избор на по-ефикасните алтернативи пред по-малко ефикасните. При анализа цена - ефективност се прави оценка между алтернативите на базата на отношението между ползите и разходите. Избира се тази алтернатива, при която с по-малко разходи могат да се постигнат повече ползи. Мултикритерииният анализ прави оценка по набор от предварително зададени критерии. Разбира се, тук резултатът зависи пряко от подбора на критерии и евентуално зададените им тегла. Методът анализът цена-полза се ползва при предварителната и при последващата оценка на регионалната политика. Основното му предимство е, че използва обективни, мерими (най-често с парична стойност) показатели за оценка. Придаването на числова (парична) стойност на всеки разход и всяка полза дава възможност да бъдат сравнявани различни по тип въздействия и алтернативи. От друга страна, количествените методи не дават възможност да се оценят преразпределителните ефекти, което е от съществено значение за регионалната политика (Renda, 2015, стр.50-59). Тези модели са трудно приложими за отделните инструменти на регионалната политика, това ограничава полезността им, защото, както вече подчертахме, отделните инструменти могат да имат съвсем различна ефективност.

От друга страна, мултикритерииният анализ позволява комбинирането на качествени и количествени показатели при изработването на оценката (Пашев и др., 2007, стр. 92-120 [Pashev I dr., 2007, str.92-120]). Най-важният аргумент в полза на качествените методи, обаче е безспорният факт, че постигането на икономическо предимство не гарантира постигането на поставените публични цели. Не винаги икономическата ефикасност и ефективност съвпада (даже често се разминава) с постигането на средносрочните и дългосрочните политически и управленски цели, дори в случая на регионалната политика, която безспорно адресира първо икономически проблеми .

## **ИЗБОРЪТ – ВЪЗМОЖЕН ИЛИ НЕВЪЗМОЖЕН?**

Изборът между отделните методи за оценка е изключително сложен. Те могат да бъдат сравнявани по най-различни показатели. Освен чисто методологическите съображения свързани с конкретните характеристики на всеки метод за оценка, в основните показатели за подбор би трябвало да се включат цената на приложение на метода и оценка за неговата приложимост. Оценката на разходите за прилагане на метода е необходимо да включва



стойността за придобиване/изработване на метод за оценка, разходите за събиране и поддържане на база данни, както и за обучение на персонала. Подходящо е моделът да бъде лесен за използване и гъвкав при разглеждането на редица възможни подходи и инструменти, както и да има възможност да отчита регионалните специфики (Duncombe, W., W. Wong, 1998, стр. 174). Преценката трябва да бъде направена и съобразно спецификата на конкретния регион, системата за управление на регионалната политика и при отчитането на възможностите за гъвкавост при въвеждането на отделните инструменти на политиката. Прилагането на който и да е модел за оценка изисква наличието на административен и организационен капацитет, иначе е възможно резултатите да бъдат неточни и да повлияят негативно върху оценката на регионалната политиката.

Изборът на модел за оценка трябва да отчита и техническите, организационни и политически фактори. Техническите фактори са две групи: технически характеристики на самия модел и необходимата техническа експертиза на персонала, работещ с модела. Необходимо е да се направи оценка на съществуващата техническа експертиза и изборът да се съобрази с нея или, при необходимост, тя да бъде осигурена. Възможността да се осигурят необходимите данни и/или ресурсите също е от съществено значение при избора на метод. Необходимо е да се прецени и дали ще могат да се осигурят необходимите данни отговарящи на изискванията на метода (Coombes, M., C., Wong, 1994, стр. 1303-1305).

Организационни фактори могат да окажат значително влияние върху процеса по изработване на оценката. Първо трябва да се вземе решение дали моделът за оценка и неговата техническа поддръжка ще бъдат управлявани от администрация на някой от отговорните органи по нейното прилагане или оценката ще се извършва от външна организация. Наемането на външна организация има предимството, че гарантира наличието на експертиза, а и често е по-евтин вариант за изработване на оценка (Duncombe, W., W. Wong, 1998, стр. 175). От друга страна, в дългосрочен план, това ограничава възможностите да се създаде административен капацитет отговорните институции сами да извършват оценки. Освен това, външната оценка може да бъде повлияна от частни интереси на изпълнителя.

Алтернатива на подхода да се привличат консултантски организации е да се изгради партньорство с мастни академични институции. Този подход дава възможност за адаптиране на модела на оценка към местната специфика. Няма да се налага публичните власти да инвестират в обучение на персонала. Публичните власти могат да очакват по-бавен отговор на заданието си, но и по-трудно ще повлият върху резултата (Duncombe, W., W. Wong, 1998, стр. 177). Развитието на собствен административен капацитет за изработване на оценка има предимството да гарантира изработването на оценка с нужните параметри, в нужния срок. Изработването на т.нар. вътрешна оценка на политиката винаги поставя въпроси за нейната обективност. Комбинирането на вътрешна и външна оценка е най-често срещания избор.

Подборът на методът за оценка и изработването на методите за оценка се влияе от множество политически фактори. Те са обект на изследване в множество теоретични и практически разработки. В рамките на тази статия нямаме за цел детайлно да анализираме политическите фактори. Въпреки това, не може да не се отбележи основното предизвикателство, което политическата среда поставя – натискът да постигане на определени резултати. Той е възможен и когато оценката се разработва от външни организации и когато се разработва от вътрешни административни структури (Duncombe, W., W. Wong, 1998, стр. 178). Основен контрапункт на тези зависимости е включването на задължителна публичност на оценки и задължително обществено обсъждане на оценките.

Това би активизирало участието на гражданите. Задължителната публичност и участието на гражданите се смята, че с времето биха подобрили качеството на оценките.

## В ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изборът на конкретен модел за оценка на регионалната политика остава въпрос без „верен отговор“. По-сложните статистически и иконометрични модели за оценка дават по-подробни, гъвкави инструменти за оценка на регионалната политика. Въпреки това, трябва да се направят повече инвестиции за технологично и организационно осигуряване, да се обучават служителите, за да се подsigури точното им приложение. От друга страна методи като регресионният анализ имат всеобхватно приложение, но и известна доза субективност. В допълнение качествените методи – експертната оценка и мултикритериалния анализ, остават незаменим при широко формулиране на целите на регионалната политика. Изборът на метод е необходимо да се съобрази и с наличните ресурси от всякакъв вид – административни, финансови, организационни, технически, политически. Освен това моделът за оценка задължително трябва да се съобрази със съществуващата система за управление на регионалната политика. Всяка алтернатива на решение има своите предимства и недостатъци.

Изборът на един модел за оценка е на практика невъзможен, когато говорим за цялостна оценка на регионалната политика. Прилагането на интегриран модел – включващ няколко модела, по възможност както количествени, така и качествени, е по-скоро безалтернативно. Оценката на институционалната система за управление на регионалната политика е често забравян, но абсолютно необходим елемент.

## БИБЛИОГРАФИЯ

[Ganev, K., R. Simeonova-Ganeva, I., Vasileva, A., Vasilev, 2015, Proekt 0131-IFP- 3.2, Tehnicheska dokumentaciJa, <http://www.eufunds.bg/normativna-baza-2/rakovodstva/ikonometrichen-model>, (Data na dostap 06.03.2017g.)]

[Kalfova, E., (2016) „Izrabotvane na ocenka na vazdejstvieto – kak vazdejstvija trJabva da badat ocenjavani?“, v Ilieva, Sn., Markovich, M., Jankulova, J., (sast.), Liderstvo i organizacionno razvitie, Sbornik s dokladi Mezhdunarodna nauchna konferenciJa „Liderstvo i organizacionno razvitie“, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“]

[Kalfova, E., 2014, V tarsene na regionalното nivo na upravlenie, sp. Publichni politiki, VOL 5, No1.]

[Kalfova, E., 2004, Procesi na regionalizaciJa v stranite ot Centralna i Iztochna Evropa, v Stefanova, M., i E. Kalfova (sast.), DecentralizaciJa i integraciJa: regionalno i mestno samoupravlenie, SofiJa.]

[Pashev, K., Valev, G., Brusarski, R., 2007, Ocenka na vazdejstvieto na regulaciite, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kl. Ohridski“.]

[Stefanova, M., 2003, Mestna vlast i mestno samoupravlenie, SofiJa.]

[Tanev, T., 2008, Analiz na publichните politiki, Voенно izdatelstvo EOOD, SofiJa.]

[Томова, Т., 2008, Изработване на политики, програми, проекти, Балгарско училище за политика, СофиЯ.]

Ганев, К., Р. Симеонова-Ганева, И., Василева, А., Василев, 2015, Проект 0131-ИФП- 3.2, Техническа документация, <http://www.eufunds.bg/normativna-baza-2/rakovodstva/ikonometrichen-model>, (Дата на достъп 06.03.2017г.)

Калфова, Е., (2016) „Изработване на оценка на въздействието – как въздействията трябва да бъдат оценявани?“, в Илиева, Сн., Маркович, М., Янкулова, Й., (съст.), Лидерство и организационно развитие, Сборник с доклади Международна научна конференция „Лидерство и организационно развитие“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

Калфова, Е., 2014, В търсене на регионалното ниво на управление, сп. Публични политики, VOL 5, No1.

Калфова, Е., 2004, Процеси на регионализация в страните от Централна и Източна Европа, в Стефанова, М., и Е. Калфова (съст.), Децентрализация и интеграция: регионално и местно самоуправление, София.

Пашев, К., Вълев, Г., Брусарски, Р., 2007, Оценка на въздействието на регулациите, Университетско издателство „Св. Кл. Охридски“.

Стефанова, М., 2003, Местна власт и местно самоуправление, София.

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

Томова, Т., 2008, Изработване на политики, програми, проекти, Балгарско училище за политика, София.

Bachtrogler, J., 2016, On the Effectiveness of EU structural funds during the Great Recession: Estimates from a Heterogeneous Local Average Treatment Effects framework, Vienna University of Economics and Business, Working papers № 230, Vienna.

Barro, R.J. (1991), Economic Growth in a Cross Section of Countries., Quarterly Journal of Economics, Vol. 106.

Bradley, J., 2004, A Study of the Macro-economic Impact of the Reform of EU Cohesion Policy. Dublin: The Economic and Social Research.

Busillo, F., T. Muccigrosso, G. Pellegrini, O. Tarola, F. Terribile, 2010, Measuring the Impact of the European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Design Approach, Sapienza Università di Roma, Working Paper n.6.

Coombes, M., Wong, C., 1994, Methodological steps in the development of multivariate indexes for urban and regional policy analysis, Environment and Planning A 1994, vol. 26.

Crescenzi, Riccardo, Giua, Mara, 2016, EU Cohesion Policy in Context: Does a Bottom-Up Approach Work in All Regions?, Dipartimento di Economia Università degli studi Roma, Working papers № 206, Roma.

Czuriga, E., 2009, The Regional Policy of THE European Union and I'ts Results in Portugal: Convergence and Divergence in Practice, Society and Economy, Vol. 31, No. 2.

- Duncombe, W., W. Wong, 1998, Building State and Local Government Analytic Capacity: Using Regional Economic Models for Analysis of Public Policy, State & Local Government Review, Vol. 30, No. 3, Sage Publications, Inc.
- Ederveen, S., H. L.F. de Groot, R. Nahuis, 2006, Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy, KYKLOS, Vol. 59 – 2006 – No. 1, Blackwell Publishing Ltd., USA.
- Farole, Thomas., Andres Rodrigues-Pose, Michael Storper, 2011, Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions, JCMS, Volume 49. Number 5.
- Guadro-Roura, Juan, R., 2010, (ed.), Regional Policy, Economic Growth and Convergence, Madrid, Spain.
- Krieger-Boden, Christiane, 2002, European Integration and The Case for Compensatory Regional Policy, Proceeding 42nd European Congress of the European Regional Science Association, Dortmund.
- Martin, P., 2000, The Role of Public Policy in the Process of Regional Convergence, EIB Papers, Vol. 5.
- Midelfart-Knarvik, K.H., H.G., Overman, 2002, Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified?, Economic Policy, Vol. 35.
- Renda, A., 2015, Regulatory Impact Assessment and regulatory policy, OECD.
- Rodríguez-Pose, A., 1999,, Convergence or Divergence? Types of Regional Responses to Socioeconomic Change, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Vol. 90.
- Vanhove, Norbert, 1999, Regional Policy: a European Approach: Theory and Practice, 3th ed. Ashgate Publishing, UK.

## МОТИВИРАН КУРС ЗА ПУБЛИЧНО ДЕЙСТВИЕ - АНАЛИЗ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Симеон Петров, Тодор Танев

*Текстът разглежда нормативната същност на науката за създаване на политики – анализ на публични политики (Public Policy Analysis). Анализът на публични политики е всичко онова, което вършат експертите, заели се да установят кое е най-доброто, което може и трябва конкретно да се направи при съществуващите обстоятелства, за да се реши отделен обществен проблем (понякога много значим) в дадена област на живота (като образованието, здравеопазването, сигурността, външните отношения и пр.). Те отчитат с приоритет дългосрочното политическо значение и социалните последици на предстоящите действия, без да подценяват финансовите параметри, риска и т.н. от евентуалните действия, които ще се предприемат. В крайна сметка става дума за създаването и обмислянето на варианти за бъдещи действия, които се изследват с най-големи подробности от много ъгли, за да може да се подбере най-добрият между тях. Анализът на публични политики има ценностно обоснована начална точка на конкретен клиент и извървява последователност от конкретни стъпки до формулирането на мотиви за бъдещ курс за действие. Така анализът се превръща в професионален съвет, изграждащ смислова и практическа връзка между политическото и управленското, между ценностното самоопределение и решаването на конкретните публични проблеми.*

**Ключови думи:** публични политики, анализ на публични политики, анализатор на политики, обществено управление, цикъл на анализа

## MOTIVATED COURSE OF PUBLIC ACTION - PUBLIC POLICY ANALYSIS

Simeon Petrov, Sofia University, Todor Tanev, Sofia University

*The text examines the legal nature of the science of policy creation – Public Policy Analysis. Public Policy Analysis is what the experts do to determine what is best to be done under the circumstances in solving individual social problem (sometimes very significant) in particular area of life (such as education, health, security, foreign affairs etc.). They recognize as priority the long-term political impact and social consequences of future actions without underestimating the financial parameters, risk etc. of any actions that will be taken. Ultimately, it's about creating and considering options for future actions which are examined in details in order to find the best among them. Public Policy Analysis has a value-oriented starting point of a particular client and undertakes specific steps to formulate the grounds for a future course of action. Thus, the analysis turns into a professional advice, building logical and practical connection between policy and governance, between self-determination based on values and solving of public problems.*

**Key words:** Public Policy, Public Policy Analysis, Policy analyst, Governance, Analysis cycle.

## УВОД

Анализът на политики представлява известното на всички обмисляне на варианти преди да се действа, т.е. *създаване и подробно изследване на конкуриращи се вериги от бъдещи действия, водещи по алтернативни пътища към една и съща цел*, за да се подбере най-добрата между тях. Анализът ще изтъкне обаче и още една алтернатива, която трябва да се държи в резерва, ако обстоятелствата наложат промяна на решението – прочутите „План А” и „План Б”. За всяка крачка на анализа има съответните методи и техники. Американският подход за анализ е силно икономически, а с това и формален, математически. Така е редно в едно общество, в което свободният пазар е абсолютно неоспоримата парадигма. Същевременно в Европа има национални, културни, социални, политически и други твърде сериозни наслоения, които налагат по-малко формален и повече политически подход при избора на политика. Така експертната дейност почива изцяло върху рационални методи – измервания, съпоставки и други анализи на алтернативните планове за решаване на социалния проблем. По този начин експертите дават своя съвет на управляващите, но аналитичната им работа не включва по-нататък самото решение дали ще се осъществява предложението от тях сценарий или съвсем друг, т.е. не включва волята и лидерството, нито политическата отговорност от постигнатите резултати в следствие на взетото решение. Те не са нито стратегите на обществото, нито неговите ръководители. Тяхната отговорност е изключително технологична, инструментална и затова всеки анализ на политики завършва с мониторинг на изпълнението на предприетата политика. С това приключва цикъла на един конкретен анализ на публични политики.

Като цялостни планове за действие, публичните политики не се свеждат само до техническата програма за действие. Най-важната им специфика е, че освен програмната част от плана те съдържат мотивираната посока на промяната, целта. С други думи, *публичните политики са план, строго насочен към постигането на определени обществени цели*, пряко или косвено свързани с по-дългосрочните цели на обществено развитие, заложените от политическата сфера в правителствените, държавните или местните органи на властта, с което спомага постигането на политическите цели и допринася за стабилизирането на органите на властта. Така конкретната политика обхваща определения на обществените потребности в дадена ситуация, дефиницията на наличния проблем за решаване, информацията за стратегическата му връзка с други обществени проблеми, идейни планове за политическа, финансова и социална подкрепа, правила за поведение и чак тогава програма на операциите, които се предприемат. Всички тези елементи на политиката, съвкупно даващи посока на действието, оказват влияние върху управленските решения на всеки етап от формирането и реализирането им. Така конкретната политика реализира не само обществени и политически цели, но и подпомага жизнеспособността на административните структури. *Проблемната насоченост и публичния характер на политиките са техни отличителни черти.*

## ИСТОРИЧЕСКА ПОЯВА НА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИ

*Анализът на публични политики* се появява през 60-те и 70-те години на XX век като основен подход в социалното управление. Новата управленска практика отначало се разпространява само в някои западни демокрации. Подходът обединява социологически, политологически, икономически, психологически и други научни методи, които се прилагат в единство спрямо конкретни управленски ситуации, свързани с решаването на назрели обществени проблеми. Целта е ясна – създаването на цялостно знание за възникналите

практически проблем и постигането на възможно най-разгърната комплексна оценка на различни алтернативи за решаването му, нужна за вземането на адекватно управленско решение.

До тогава бихевиоризмът доминира изследователското внимание и дискурса на занимаващите се с политически науки. В този период, загрижеността на политолозите се концентрира върху ценностите, идеалите и тяхната обосновка в решаването на социалните проблеми. Като отделен въпрос е този за публичните институции по отношение на техните видове, правомощия, функции, структури и процеси. Няколко **фактора** допринасят за утвърждаването на новото приложно поле:

- Все по-сериозните **претенции на влиятелни обществени групи**, че политиките и правителствени програми трябва да бъдат реализирани заради **ползите за гражданите**;
- **Разширената роля на съвременните правителства** в регулирането и разпространението на стоки и услуги и в гарантиране правата на гражданите;
- **Слабото представяне на правителствените политики и програми** и търсенето на по-добри политики за решаване на социални проблеми;
- **Стремежът на самите учени** – политолози, специалисти по управленски науки, икономисти и др. за нарастване на влиянието на техните науки и самите тях в ролята на експерти за управленската практика.
- **Увеличаването на влиянието и капацитета на транснационални неправителствени и международни организации** за извършване на анализи в почти всички части на земното кълбо.

Тези фактори са допринесли за растежа и развитието на анализите за политиката и на изследванията на застъпничеството, нетната полза при вземането на решения и др. Социалните учени стават все по-загрижени за качеството на правителствените решения и твърдят, че политическата наука не може да остане безучастна към настоящите социални и политически проблеми. Внася се дори идеята за професионално и морално задължение на експертите в името на решаването на сериозните публични проблеми. Нещо повече – налага се тезата, че **науката и практиката на публичните политики подобрява не само ефективността и ефикасността на публичните регулации и услуги, но и демократичния и политически капацитет на хората.**

Новият управленски подход на анализ на публични политики не възниква в празно пространство. Той се предшества от добре известния *системен подход*, проникнал и завоювал централни позиции в множество човешки дейности, включително социалното управление, в първите десетилетия след Втората световна война (Potucek, LeLoup 2003, 11). Това личи особено много по множеството опити в тази епоха за свеждане на изкуството на вземането на решение в публичната сфера до т. нар. *изследване на операциите* – квинтесенция на чисто формалния логически подход в управлението. *Предимството на анализа* на политики се състои в това, че, приемайки системния подход, той създава възможност за паралелното отчитане на доста повече “логики”, освен чисто формалната, а именно на политическата, икономическата, социалната и пр., с *акцент върху политическата*. Това е в съответствие и с логиката на ограничената рационалност на публичните решения.

Предположенията за оптималност са трудни за постигане в реалния свят. Има много бариери, свързани с рационалността. В рационалния модел, всичката информация, необходима за алтернативни решения, е на разположение. Поради това Саймън (1957) налага разбирането за ограничената рационалност защото в реалния свят ние

обикновено *не разполагаме с избор между задоволителни и оптимални решения, защото рядко имаме метод за намиране на оптимално*. Несигурността става по-важен елемент в анализа.

Класически рационален модел на решаване на проблем	Ограничения за приложението на рационалния модел в анализа на политика
Дефиниране на проблем, който е разделим от останали или с осезаемо по-голяма важност	Проблемите са свързани
Дефиниране на обществените ценности и цели, подредеността им по важност и обхват	Не съществува съгласие за обществените ценности и възможност за степенуване на целите
Идентификация на всички „работещи добре“ алтернативи	Ограничено време, ограничено знание
Оценка на алтернативите	Ограничена предсказуемост, множественост
Избор на оптимална алтернатива	Натиск за избор на решение
Осъществяване на оптималната алтернатива	Кратък времеви хоризонт за постигане на резултати, евентуална съпротива на влиятелни актьори

Заради тези ограничения *анализът на политики се различава съществено от класическия рационален подход*. Той е непосредствено насочен към практиката (не към знанието), към конкретната ситуация (не към повтарящите се връзки и идеалните модели), към ограничени, локализирани проблеми (не към структурните проблеми), към вземането на решения (не към истината) – *той е занаят, не е чиста наука*.

Претенцията за качествено нов подход в социалното управление от 60-те и 70-те години насам произтича от системния начин, по който се съчетават за пръв път хармонично допълващи се науки и в разработването на множество универсални методи за измерване и оценка на политиките, което дава качествено нов продукт. На практика еволюция в науката за изработване и прилагане на политики се наблюдава едва след Втората световна война вследствие на убеждението, че освен традиционната политическа наука е необходимо да се вникне в същината и да се разсъждава върху практическите действия на правителствата.

Публичните политики са разгърнати сценарии за действие във връзка с решаване на конкретни обществени проблеми. Всеки проблем може да бъде решен по различни начини. Затова *общественото управление взема предвид няколко възможни плана за решаване на даден проблем*, които трябва да оцени и сравни, за да избере най-подходящия с оглед на поставените критерии. *Създаването и критичното сравнение на планове*, които биха довели до решаването на един и същи социален проблем, за да се открие един такъв план като най-добър, е дейността, наречена анализ на публични политики. Подобен подход за избор на най-добър вариант за неговото решаване е бил винаги водещ в управлението. Този начин на мислене при вземане на решение е известен на всеки от нас и се прилага в ежедневието. В този смисъл анализът на политики не е изненада. Изучаването на политиките има дълга история и кратко минало: с други думи правителствените политики са били обект на многобройни проучвания през изтеклите хилядолетия, докато систематичното им изследване датира едва от няколко десетилетия.

Фокус на новата област е оценката на различните варианти на решение с оглед политическото им значение и при отчитане на целия комплекс от други техни характеристики. Така че тази оценка се извършва *едновременно по множество критерии*.



Но новата научно-изследователска област почива върху фундаменталния принцип, че разнообразните критерии при вземане на което и да е решение в публичната сфера се свеждат до трите основни групи критерии за измерване на всяка политика – икономическата ефективност, политическата приложимост и гражданската ефективност. При създаването на конкретна политика анализът на политики търси най-сполучливата им пропорция.

В политиката става по-важно кой какви конкретни политики предлага, защо и с какъв ефект. Обратно, съобразяването на малките и големите социални проблеми във всички области с котерийните партийни интереси или идеологии е все по-неприемливо за съвременното общество. Затова *политиката през XXI век ще е свързана с плаващите широки мнозинства зад тази или онази конкретна политика в тази или онази конкретна област*, а не с изначалните идеологически предначертания или най-вече субективизма на прикрития частен интерес. Партийността бавно отстъпва на стратегическата игра между членовете на социални мрежи, осъществяващи конкретни политики.

Следователно *политика и социално управление могат да се доближават* (Брайкова, 2003 [Braikova, 2003]). Причина за това са общите им корени – решаването на обществените проблеми, към което е двете са изцяло обърнати. Затова политическите критерии не се изхвърлят от социалното управление като чуждо тяло, а на свой ред управленските цели за максимална ефикасност се възприемат от политическата сфера като собствени. От друга страна обаче политика и управление не могат да се слоят. Причина за това е различната им функция. Можем да приемем, че тези две дейности не само се допълват, но и са невъзможни една без друга, а същевременно запазват естествената си дистанция.

Такава е повърхността, върху която се изгражда съвременната област на анализа на публични политики. Политиките се очертават като “политизирани” обществени проекти, а анализът на публичните политики – като “политизиран” вариант на аполитичното мениджърско изследване на операциите, гарантиращо единствено обективните и точни разчети на управленските действия. Направените обобщения посочват въпроса на въпросите, основния проблем, от който трябва да се тръгне, за да се определи същността на анализа на публичните политики.

Анализът на политики не се позиционира като чиста политология, защото не изследва политическите процеси изобщо (politics – избори, парламентаризъм, партийна система и пр.), а през призмата на това, как отделна група с известна власт решава даден обществен проблем с политически дивиденти (policy – “нечия” външна политика, “нечий” план за вътрешен ред и сигурност, “нечий” вариант на здравно осигуряване и т.н.). *Политиките не са най-добрият вариант от неутрална гледна точка*. Затова политиките не са обикновена част от технологията на управлението. Анализът на публични политики заема средно място между политологията и управлението, представлява политико-управленски анализ с лека тенденция да е по-близо до администрацията, отколкото до политиката.

Политиките решават преди всичко проблемите на конкретни обществени групи, проблемите на отделни “публики” (Publics). Те са предназначени да реализират пряко публичния (*т.е. неполитическия*) интерес, без оглед на това, дали носителите му притежават политически интереси и какво е положението им във властните структури на обществото. Такива са интересите на “местни” населения, възрастови групи, професионални общности и пр. В някои случаи това може да е дори цялата нация, стига да е възприета като конкретна общност. Например на това пределно равнище (нацията като група) са държавните политики в областта на външните отношения, държавната сигурност,

икономиката, международните икономически отношения и т.н., изразяващи грижата на управниците за целия „народ“ като сравнително ясно очертана група, при това без значение на политическите разделения в нея.

Политики неизбежно регулират отношения между частни субекти, участващи в политическите мрежи наред с държавно-правителствените институции, заети с регулирането на съответните сфери на обществения живот. Заедно с това понякога решението на даден обществен проблем може да бъде открито в предаването на обществени услуги в ръцете на частни фирми с оглед най-ефикасното и гъвкаво реализиране на задачите. Отново може да се твърди, че независимо от факта, че регулацията на частната сфера не е пряк ангажимент на конкретните политики, тъй както и реализацията на общия интерес, все пак резултатите от тях са *непостижими без отчитане или дори разчитане на замесените частни интереси*.

Така политиките свързват тези три сфери – обществената и частната, публичната и обществената, публичната и частната. Публичната област е централна за публичните политики, без обаче да поставя другите две на заден план. Затова по-долу ще се потърси управленското понятие за конкретна политика, което съответства най-много на публичната администрация, без да пренебрегват както политическите, така и частните му аспекти.

***Размиването на разделителните линии между политика и администрация в края на XX век прави тяхното единство на територията на публичния мениджмънт най-после възможно.*** Политиката задава само стратегическите рамки и насоки за обществените проекти, но не създава самите проекти от „а“ до „я“. От своя страна администрацията не изпълнява само спуснати програми, а ги твори. По този начин програмите се превръщат в конкретни политики. Територията на съвременния публичен мениджмънт е едновременно политическа и административна, ситуирана с артефактите на това единство – множеството конкретни политики. Така понятието за публичен мениджмънт става синоним на осъществяване на публични политики. Рутинната бюрократична дейност остава, но не като смисъл, а като част от администрирането. Другата част е конструирането на обществените проекти.

***Няма в настоящия момент политика, която да не струва пари, която да е политически неутрална или която да не води до социални последици.*** Цикълът на публичните политики (от формирането до изпълнението им) винаги се разполага в “триъгълника” пазар–държава–гражданско общество. Конкретните политики са „точки“ в този триъгълник, отстоящи на дадени разстояния от трите върха, т.е. намиращи се в конкретна зависимост от пазара, държавата и гражданското общество. Новите политики в определена област на социалния живот са нови места в триъгълника, т.е. нови отношения между проблема и неговите пазарни, политически и социални рамки, които ще създадат възможност за неговото решаване. Антимонополното балансиране на конкретните политики между тези три регулативни сфери лежи в основата на доброто управление. Модерната идеология на доброто управление чрез пазарно, политически и социално балансиране политики заменя остарелите едностранни формули за обществено развитие, разчитащи или на пазара, или на държавата, или на гражданските структури взети сами по себе си

***Основната теза на съвременния принцип на доброто управление е, че стабилният просперитет може да се гарантира само чрез укрепване на органичната връзка между свободната пазарна икономика, държавата и гражданското общество.*** Добре произвеждащата икономика и добре функциониращото правителство поддържат здравето на гражданското общество; добре функциониращото правителство и крепкото гражданско общество ще създадат устрем на икономическото развитие; силната и ефикасна

икономика и добре организираното гражданско общество ще допринесат за ефикасното управление (Archer, 1994).

## СЪЩНОСТ И ХАРАКТЕРИСТИКИ НА АНАЛИЗА

Различни автори дават различни определения за съдържанието на понятието анализ на публичните политики. Обаче всички те са единодушни за общите му характеристики: *анализът на политиките е приложна област, която изследва алтернативни опции за справяне със социални проблеми; той използва едновременно системния подход и множество конкретни научни методи на практически изследване* и т.н. (Танев, 2008). Един пълен и добър анализ на публичните политики интегрира количествена и качествена информация, която може да бъде оползотворена в политиката. Разгърнатият анализ на политиките подхожда към възникналия централен проблем от различни гледни точки и използва подходящите методи, за да тества приложимостта и да направи оценка на възможните последици от предложените сценарии за действие.

Анализът на политики е повече от техническия инструментариум, използван при съветването на вземащите решение. Този анализ също така направлява подбора и начина на използване на методи и инструменти, разпознава целите и ценностите на клиента, на засегнатите страни, граждански групи и дава ясно обяснение на дебатирания въпрос. Той също така включва експлицитното формулиране на критериите, които ще бъдат използвани при оценката на възможни политики, средствата за генериране и оценяване на алтернативни политики, специфични пътища за осъществяване на тези политики и оценка на резултатите от анализа (Weimer, Vining 1998). При все това модерният управленски подход на анализа на политики обвързва стратегическата линия на обществено развитие, зададена в политическата сфера с крайното решение на конкретния обществен проблем, като в пространството между тях търси най-сполучливите икономически условия, в които да постави тази връзка.

“Анализът на публични политики е процесът, чрез който установяваме и оценяваме алтернативни политики или програми, насочени към ограничаването или направо разрешаването на социални, икономически или физически проблеми” (Patton, Sawicki 1993).

“Анализът на публични политики е вид систематично проучване, предприето с цел събиране и излагане на доказателства (включително контекстуални данни) “за” и “против” алтернативни опции за политики (възнамерявани, вече осъществени или протичащи), за се осигурят аргументи при обсъждането на възможните избори, правени в контекста на разнообразните ценностни констелации, характерни за отделните участници” (Lincoln, Guba 1985).

“Анализът на политики е изкуство. Анализът на политики е длъжен да формира проблемите, с които вземащите решение са в състояние да се занимават с оглед променливите, които контролират и времето, с което разполагат.

Анализът на политики, накратко, е дейност, формираща проблеми, които могат да бъдат решени” (Wildavsky 1979, 15-17).

“Трябва да разбираме анализа в и на конкретните политики като стратегически внимателно изработен аргумент, предназначен да създаде парадокси и да ги разреши в зададено направление” (Stone 2001, 4).

“Анализът на политики представлява ориентирана към клиента препоръка, която е съзвучна с областта на решенията в публичната сфера и съобразена със социалните ценности.

Анализът на публични политики е изкуството на възможното” (Weimar, Vining 1998, 27).

“Основната задача на анализа на публични политики е да изследва целите сами по себе си във връзката им с: а) вътрешноприсъщото значение на колективните ценности, претворени в социални намерения; б) връзката им с други цели, с които евентуално се намират в конфликт; в) въпроса за приоритетите, който възниква поради преследването на цели, които имат еднаква атрактивност; г) икономически и политически ограничения, които трябва да бъдат или приети, или предефинирани.

“Анализът на политики е изследването и проучването на причините и последиците от публичните политики” (Dye 1972).

“Анализът на публични политики е приложна обществена наука, използваща интердисциплинарния подход за изследване и аргументация за производството и видоизменението на информация, отнасяща се до конкретна политика, която може да бъде използвана в политическа среда с оглед разрешаването на социални проблеми” (Dunn 2003, xi).

“Анализът на публичните политики се извършва, за да се осигури ръководство за правешите политики и за да се намерят решения за социалните проблеми” (пак там, 35 [pak tam, 35]).

“Анализът на политики е изучаването на естеството, причините и последиците от алтернативни публични политики” (Nagel 1994, xi).

“Анализът на политики е процесът на оценяване на алтернативи с цел вземане на решение, фокусирано върху тяхната пригодност да удовлетворят една или повече цели или ценности” (Munger 2000, 6).

“Работата на анализаторите (на публични политики) до голяма степен се състои в създаването на доказателства и аргументи, използвани в публичния дебат. Аргументативният аспект е най-важното, което отличава анализа на политиката от академичните социални науки, от една страна, и от друга – от методологиите за решаване на проблеми, като изследването на операции и други” (Majone 1992, 7)

“Анализът на политики е сложен съставен процес на изучаване, изграден върху прилагането на множество техники с цел да се произведе, трансформира и интерпретира съответната информация като част от доказани аргументи и дебати между основните участници в процеса на конкретната политика” (Staronova 2002, 91).

Основополагащите принципи на научно-изследователската област наречена анализ на публични политики се свеждат до четири (Йанг, Куин 2003, 8 [Yang, Kuin 2003, 8]):

- **Интердисциплинност.** Науката за изработване и прилагане на политики се основава на познания, изследвания и методология от областта на социалните науки, но в процеса на самостоятелното си развитие тази научно-приложна област е развила свои собствени подходи;
- **Решаване на проблеми.** Науката за изработване и прилагане на политики се съсредоточава върху разрешаване на реално съществуващи проблеми в рамките на конкретно общество;
- **Нормативност.** Макар че тенденцията да се предписва някаква нормативна рамка напоследък е по-слаба, голяма част от изборите, които се правят в науката за изработване и прилагане на политики са по необходимост ориентирани към определени ценности;
- **Итерация.** Всеобщо разпространено е виждането за нуждата от т.нар итерация – цикличното завръщане към първоначалното състояние, видоизменянето му и тръгването отново нататък от него, но при променени първоначални параметри. Линейната последователност на анализа на публични политики непрекъснато се нарушава от факта,

че се налага постоянно връщане назад към началото на цикъла, към предходните стъпка с оглед откритията, направени на следващ етап, че е нужна преформулировка на постигнатите дефиниции, тъй като се е оказало, че направените са донякъде погрешни или непригодни за по-нататъшния анализ.

С течение на времето науката за изработване и прилагане на политики се е разклонила и е образувала две подобласти. *Съществува значима разлика между изследването на политиката (Policy study) и анализа на политиката (Policy analysis)*. Последният за разлика от изследването на политиката е изследване за политиката, предназначено да повишава ефективността ѝ като дейност за постигане на определени цели и решаване на конкретни проблеми. Очертаването на тези две професионални области се основава на разликата между позитивния и нормативния подход към политиката, между научния анализ на политическия процес и нормативната оценка на “необходимата” политика. Изследването на политиката няма за цел непосредствено да повлияе на реалния процес на взимане на решения. То е научна област, която произвежда знания за свързаните с публичната политика теми: общности на политиката, цели и инструменти, резултати и ефекти от осъществяване на политиката, както и връзките (задължителни и ситуационни) между тях (Томова, 2008 [Tomova, 2008]).

От своя страна “анализът на политиката е приложна област, чието съдържание не може да бъде определено чрез отделянето му от други дисциплини, а само чрез съответствието му на определени времеви обстоятелства и на същността на проблема” (Wildavsky, 1990). Той е систематично сравнение на алтернативни политически практики (Weimer, Vining, 1999), чиито резултат е “съвет” към конкретен политически актьор – институция, организация или отделна личност, какво решение на определен проблем удовлетворява постигането на определени цели. Тази подобласт е обвързана преди всичко с политическата сфера и цели да окаже пряко въздействие върху практическите резултати от политическия курс на поведение като определя конкретната политика на различни правителствени агенции. Анализът на политиките се извършва от анализатори, членуващи в центрове (институти) за политики в тази област. В редки случаи анализаторът и неговия клиент – вземащият решение – съвпадат като физическо лице, макар да не съвпадат като действия, като едно и също лице отначало извършва анализа, а после взема на тази основа съответното решение. *Краен продукт на анализа е мотивиран курс за действие, а целта е промяна в обективната действителност и усещането за нея сред влиятелните актьори.*

Анализът е помощен механизъм за *преместване на социалната система от миналото към бъдещето*. Той подпомага оформянето на бъдещето, формулирайки променливите, които да се манипулират. Това са професионални съвети за постигане на конкретни цели. Анализът е систематичен подход за вземане на политически решения. Това е процес, който генерира информация относно последиците, които биха произтекли от приемането на различни политики. Той използва различни инструменти за разработване на тази информация и различни начини тя да се представи на страните, участващи в процеса на разработването на политики по начин, който им помага да стигнат до решение.

Научният метод е трудно да се прилага изцяло при оценката на алтернативни политики; ние рядко имаме контролирана среда за експерименти политика. Вместо това, сме принудени да изпълняваме това, което се нарича естествен експеримент: определяне причината и следствието в реалния свят, където хората живеят живота си. Това поставя сериозни предизвикателства пред добрия анализ. Анализът не е изцяло рационален, в

смисъл на икономическото и математическото максимизиране. Независимо от това той използва научна логика. Тя се корени в това, че:

- *работата по събиране на информацията е обективна и емпирично базирана,*
- *работата е в съответствие със съществуващите знания,*
- *резултатите са проверими и възпроизводими.*

Все пак, знанието, което създава анализът на политиката, не може да се схваща като абсолютно. ***В резултат на анализа не се достига до решение, което се тълкува като единствено вярно.*** То е вярно за конкретна ситуация и от гледна точка на ценностите, които са въведени в анализа и които съответстват на визията на организацията, за която анализът се прави. Анализът на публичната политика е професионален и експертен. Той важи за конкретна ситуация и за конкретен „клиент“. Анализът се прави за определена държавна институция или за обществена група, което значи от съответна гледна точка. Анализът е силно нормативен – въвежда цели, които се превръщат в критерии за систематичното сравнение, и силно персонифициран – въвежда целите на организацията или на личността за която се прави.

Когато резюмираме идеалите и ценностите, валидни за науката за изработване и прилагане на политики, приложният характер на тази научна дисциплина заема централно място. Съществуват два основни фактора, които я разграничават от традиционните академични науки:

- Анализът на политики дава ***решение на реално съществуващи проблеми.*** За разлика от традиционните академични дисциплини, чиято цел е натрупването на познание в рамките на определен академичен кръг, науката за изработване и прилагане на политики трябва да се съсредоточи върху разрешаването на реално съществуващи проблеми и поради това да дава препоръки и определя нормативната рамка за прилагането им в контекста на съответното общество. Например за да се постигне по-добро разбиране за безработицата като социален феномен не е достатъчно да се анализират нейните причини и модели в дадено общество. Анализът на политики трябва да приложи това познание към реалната ситуация, а именно да посочи причините за нея, да я идентифицира като проблем в разглежданата общност и да предложи адекватен механизъм за противодействие на този проблем. Следователно, връзката проблем – разрешаване трябва да се разглежда като ключова за тази научна дисциплина, което, от своя страна означава, че всеки анализ трябва да бъде мотивиран от и насочен към търсене на практически, осъществими и широки по обхват резултати;
- Анализът на политики ***създава основателни аргументи, обвързани с резултата.*** Науката създава научен факт, а не аргументи. Търсенето на такъв практически резултат изисква задълбочен и изчерпателен анализ по всички налични данни. Освен това социалният характер на третираните проблеми изисква от изследователя или анализатора в областта на политиките да прецени какво е значението на резултатите от анализа, въз основа на които ще се формулира най-точното решение на проблема. Предлагането на конкретни решения на толкова широка публика в този силно политизиран контекст поставя още едно основно задължение пред специалиста в областта на политиките. От него се очаква не просто безпристрастен емпиричен анализ на данни, а умение да

убеди публиката си в правилността на своите препоръки за политиката. С други думи, представянето на резултатите от анализа на данни е недостатъчно за да окаже влияние върху дебата по конкретната политика. От друга страна обаче използвани като доказателство в изчерпателната и добре построена защита на позицията на анализатора, те ще увеличат в максимална степен вероятността той да окаже влияние чрез експертната си работа.

Тази обща логика на анализа на публични политики налага няколко важни заключения:

1) Анализът на публични политики е **насочен изцяло към бъдещето, а не изследва вече осъществена политика**. Той обслужва бъдещето, като показва как да се постъпи. Анализът се извършва не за да се установи “пост фактум” колко правилни са били постъпките, а за да се установи очаквания хоризонт на постижение на всеки алтернативен вариант за действие, за да се открие най-печелившия, т.е. за да се постъпи правилно.

2) **Под анализ на публични политики най-често се разбира прякото решаване на даден социален проблем**. В някои обществени сфери обаче, например външните отношения, социалните проблеми не се решават пряко и затова се избягва определянето им като публични. Затова понятието за анализ на публични политики е по-широко от понятието за анализ на публичните политики. То обхваща както формирането на публични политики, така и политиките на равнището на обществената система изобщо.

3) Анализът на публични политики е **преди всичко политически по своя общ характер, макар множество от елементите му да са политически неутрални**, като оценката на икономическата ефикасност, риска и пр. Сред всички подобни аспекти, които той обхваща, политическите са определящи на всеки етап от аналитичното формиране на политиката – от първоначалното установяване на проблема, фиксирането на целите за действие, до крайния етап на измерване на резултатите от провежданата политика. Това е така по няколко причини.

Първо, в публичната сфера проблемите, целите, критериите за оценка и т.н. са публични, което води до техния подчертано интерпретативен характер. Най-добрата цел според едни е недотам добра според други, острият проблем за едни не е проблем за други – поради това проблеми, цели, критерии и пр. имат различни интерпретации, давани от различните засегнати групи. Това обстоятелство бързо и ярко експлицира политическия момент, първоначално разтворен сред останалите доводи в интерпретацията на всяка от групите. От тази гледна точка няма неутрална политика и анализът на политиките не е технократичен.

Второ, **главните ресурси за формиране и осъществяване на политиките са в ръцете на политически институции**. Крайният избор на алтернатива и налагането ѝ като обществена ценност, цел и задача се осъществява от институциите, разполагащи с публична власт. Формирането и провеждането на политики е невъзможно не само без пари (няма “безплатна” политика), но и без власт (невъзможна е политика без осигурена подкрепа за нея). Политическо е решението за преразпределение на финансите по посока на избраната политика, политическо е и действието тя да бъде наложена за изпълнение пред всички останали алтернативи, независимо от абстрактната им изгода или прекрасните перспективи, които обещава реализацията на някоя от тях.

Трето, **провеждането на конкретната политика, достигането до желаните резултати е трудно мислимо, ако реализацията остане затворена в тесните рамки на ограничения хоризонт и собствените финансови средства на тези, за които резултатите се отнасят**. Осъществяването на политиката по необходимост разчита на средства и

възможности, с които разполага много по-голяма и могъща общност. Ето защо е неминуемо да се прибегва до прочутата политическа схема “представяне на групов интерес като всеобщ” – неполитическата по своя характер конкретна политика придобива автоматично политическа същност, когато се представи като интерес на по-голямата общност.

Четвърто, *всяка конкретна политика има сериозни морални последици, защото реализира ценности – постигането на целените състояния са ценности за определени групи*. Моралът при формирането на политики не е всекидневния морал, а политическия, а между двата има съществена разлика.

4) ***Анализът на публични политики е експертна дейност, подпомагаща вземането на решение***. Той не е чиста политическа дейност, реализираща главно особени интереси. Анализът на публични политики подсказва на управляващите решението, което експертите доказват като най-правилно. Правилният съвет е тяхната отговорност. Оттук нататък всяка друга отговорност пада на плещите на управляващите, които приемат или не приемат да следват политиката, която са посъветвани да следват. Анализаторите не са политици и политиките не са експерти по анализ на политиките, но взаимно трябва да познават своите области на компетентност, тъй като практиката обединява техните решения, действия и отговорности.

5) ***Колкото и “чист” от политически контекст да се опитва да бъде, анализът на публични политики е наситен с този контекст***. Самата му същност е такава. Анализаторът не е политик, но политикът е негов клиент, а това предполага обвързаност. Още определянето на проблема в началото на всеки анализ на дадена политика отчита както обективните обществени потребности, така и възникналите на този фон проблеми на политика, който трябва да намери решението от полза както за населението, така и за своята политическа партия и себе си в частност. Неутралният експерт може да открие мярата за своята политическа обвързаност и да се оттегли или вземе други мерки, ако установи, че ще пострада публичният интерес.

6) ***Анализът на публични политики е основен ориентир за правилното решение, но не го гарантира***. Както е известно, никоя крайност не е абсолютна. Макар и да се стреми към всеобхватност на мотивите за правилно решение, анализът на политики е все пак вид крайност. В неговия най-дълбок замисъл лежи стремежът на модерната цивилизация към обективност. Анализът на публични политики винаги ще разчита на количествени измервания, математическо моделиране, изчерпателно операционализиране, точни съпоставки, отчетен риск и т.н.

7) На последно място поред, но не и по значение е изводът, че ***анализът на политики не е нито строго научен, нито е обективно технологичен***. По необходимост той трябва да е широко отворен за неизбежните случайности занаяпред, включително въздействието на нова информация, дошла късно, дори по време на осъществяването на избраната политика, поради което се налага промяна в курса на действие. Но това не означава, че е практически безпомощен пред лицето на случайността. Напротив, анализът на публични политики активно търси този контекст, за да се справи с неопределеността, като фиксира рамки пред очакванията за бъдещите развития. Дизайнът му не само допуска, но и предполага движението отзад напред – връщането наново към предходни стъпки на анализа и преразглеждане на направените изводи (итерация). По този начин анализът на публични политики е въпрос на научно-приложно изкуство.



## ЦИКЪЛ НА АНАЛИЗА НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ

Анализът на политики е клиентски ориентиран професионален съвет, съобразен със социалните ценности. *Достигането до този съвет става чрез следването на последователни стъпки. Единството на тези стъпки (фази) се нарича „цикъл на политиките“*. Класическите автори в това направление като Уеймър и Вайнинг (Weimer, Vining, 1998) и Патън и Савицки (Patton, Sawicki 1993) дефинират следния приет след тях „цикъл на публичните политики“: определяне на проблема, формиране на оценъчни критерии, създаване на алтернативи, оценка на алтернативи, сравнение на алтернативи и селекция на политика, мониторинг и оценка на провеждането на избраната политика на практика.

### *1. Дефиниране (формулиране) на проблема.*

Никоя по-нататъшна стъпка не е възможна без ясно формулиран проблем. Няма смисъл от точните преценки на следващите етапи, ако се анализира неточно определен проблем. В професионалния анализ на публичната политика най-„удобният“ подход е проблемът да се формулира като недостиг (съответно излишък) или като отклонение от някакъв стандарт (Bardach, 2000). Целта на политиката е възстановяване на равновесието, идентифицирано в самата формулировка на проблема. *Социалният проблем е дисбаланс в рамките на обществената система, който се отразява на субективното равнище и предизвиква дисбаланс при реализацията на субективната функция на максимизиране на обективно засегнатите социални субекти.* Затова проблемът има обективно-субективна същност. Той е по-висше съзнание за потребността, защото съзнанието отчита не само потребността сама по себе си, а и връзката с ценностите и начините за нейното удовлетворяване в социалното пространство. Следователно това е съзнание за потребността, свързано с интерпретацията ѝ от гледна точка на максимизирането на субективните ценности. Затова обикновено се казва, че индивидуализираният (добил субективна съзнателна форма) обективен социален проблем е в основата на субективната дефиниция на интереса.

Практиката на анализа на публични политики започва с дефиниране на обществения проблем през призмата на интересите и културата на клиента. Такова начало напълно отговаря на *рационалния тип мислене*, върху който се гради анализът на политики. Рационалистичният анализ на публични политики не включва други подходи за селектиране на пътя за действие, каквито съвсем естествено съществуват. Рационалната предпоставка на мотивацията на поведението е ограничена, една от възможните, при това само при ограничени, често лабораторни условия, които нямат общо с действителността.

Основа за тях е безспорният факт, че обществените проблеми са сложни и преплетени, съдържат противоречиви основи, стопроцентова *пълната и системна дефиниция на проблемите е невъзможна по принцип*, а и информацията е непълна или твърде обемна, за да служи за обективна база на действието. Хората, групите и организациите – изобщо актьорите, социалните субекти – действат по определение при условия на непълна, макар и достатъчна от някаква гледна точка мотивация. Така че мотивацията е *интерпретативна*, а не обективна категория.

Задача на специалистите-анализатори от този момент нататък е да установят съдържанието на проблема с неговите икономически, политически, управленски, социални и пр. измерения, без което не биха могли да достигнат до план за неговото разрешаване. Разказът на клиента трябва да се превърне в научна диагноза на проблема.

Затова първата стъпка на анализа на публични политики се състои в анализ на проблема. На практика това означава:

1. *идентифицирането*
2. *дефинирането*
3. *верифицирането и предефинирането на проблема в рамките на отношенията клиент – специалист-анализатор.*

*Идентифицирането* на проблема изисква а) оценка на ситуацията на клиента, т.е. актуалните условия на неговото съществуване и рефлекс на проблема върху тези условия и б) рамкиране на проблема, т.е. поставянето му в операционните рамки на неговите елементи.

*Дефинирането* на проблема се състои преди всичко от а) моделирането му под формата на дърво на решенията и б) формирането на изложение на проблема под формата на стройно определение за съдържанието му, както и за техническите, политическите и ценностните му измерения.

*Верифицирането* на проблема се извършва чрез т.нар. итерация, което означава повторното му определяне независимо от първоначалните разкрития за неговото съдържание и форма и сверка доколко новата формулировка съвпада с оригиналната. Връщането назад на действието, наречено итериране, се налага да се извърши по отношение на дефинирането на проблема по правило няколко пъти по време на всеки конкретен анализ на политики. Ако се наложи се пристъпва към предефиниране на проблема, изразяващо се в неговото променено изложение. Ако не – преминава се към следващата фаза.

## **2. Избор на критерии.**

Още тук, веднага след формулирането на проблема по начин, удобен за селективно решение, се налага да се знаят принципите, които ще движат сравнението. Оценъчните критерии произтичат от нашата дефиниция на проблема, като в последна сметка посочват конкретните средства, чрез които ще се оценят алтернативите на политики. ***Тези критерии включват определени социални ценности и особено ценности, свързани с икономическата ефикасност и обществената ефективност при сравнението (дефиниции за справедливост или свобода, например при социалното разпределение и преразпределение).*** Няколко други критерии биват типично включвани, като политическата осъществимост, техническите възможности, организационната осигуреност на сравняваните проекти и т. н.

Анализаторите се нуждаят от критерии за оценка, за да им служат като ориентир, когато сравняват алтернативите. Критериите за оценка са *стандарти*, зададени още преди извършване на сравнението за това доколко отделните алтернативи са приемливи за дадени клиенти и други заинтересовани групи. Така че критериите за оценка са принципи на селекция.

Определянето на критериите за оценка се извършва толкова *рано* – преди да са формулирани алтернативите, които ще бъдат сравнявани. Това е така, защото критериите влияят върху начина, по който се търсят и формулират алтернативите. Алтернативите трябва да отговарят на критериите, а не обратно. Ориентацията на анализаторите за направленията, в които ще се извършва сравнението създава рамка, на която откриваните или създаваните алтернативи трябва да отговарят. Ранното определяне на критериите по този начин помага за формулирането на адекватни алтернативи.

Оценъчният критерий е стандарт, чрез който сме в състояние да ранжираме алтернативите според своите предпочитания. Те спомагат пряко процеса на намиране на отговор на въпроса *заслужава ли си и доколко си заслужава да се предприеме дадена политика*. Всичко това определя сериозният критичен потенциал, който критериите за оценка притежават.

Ефикасността означава постигането на определена цел с най-малко средства или постигане на най-висок резултат с фиксирани средства. Ефикасността работи като пазарната мярка. В този смисъл критериите за ефикасност са главно икономически. Ето защо те произтичат от силните и слабите страни на пазара, т.е. това са показатели за постиженията на оценяваната политика в силните области на пазара (свобода на конкуренцията, по-пълна информация и пр.) и резистентността ѝ към отрицателните му проявления (антимонополизъм, минимални транзакционни разходи и т.н.).

Основни елементи на този критерий са *цените* и *ползите*:

**А. Цени.** Тъй като често ще става дума за цени (няма политика, която да не струва пари, съответно няма и алтернатива, която да не притежава аспекта цени – ползи) се налага да се даде кратко работно определение, може и недотам сполучливо за икономическия анализ, но съответстващо на нуждите на анализа на политики. Съответно може да се каже, че *цените – това са използваните за реализация на дадена политика ресурси, отклонени за тази цел от други потенциални употреби*.

**Б. Ползи.** Те се считат за обратната страна на цените, т.е. отрицателни цени (все пак минус по минус прави плюс), ценови спестявания. По абсолютно същия начин като цените ползите могат да са осезаеми или не, преки или непреки.

От друга страна ефективността е насочена към постигането на целените резултати, на (както следва от етимологията на думата) постигането на желания публичен ефект. Под социално-политическа ефективност на публичните политики се разбира степента им на близост до обществен интерес, който е определен по политически начин чрез осигуряване на обществен мандат на един особен обществен интерес. Постигането на политически определен обществен интерес означава всичко друго освен равномерно участие на обществените групи, тъй като неговата формула е облагодетелстване на едни за сметка на други. По този начин ефективността в публичната сфера има пряко или косвено политическо значение. От това следва, че във всеки един момент ефективността на проектите се постига чрез политическо *преразпределение* на цени и ползи от едни групи към други, а не пазарно разпределение, защото става дума не за абстрактна, а политически определена обществена ефективност. А преразпределението от своя страна води до *политическа интервенция на пазара* – принцип, който е обратен на пазарния идеал за свободна конкуренция. Следователно *между процесите на осигуряване на ефикасност и ефективност на публичните проекти съществува противоречие*.

Двата принципа са пряко свързани и изразяват два допълващи се аспекта на ефективността:

1. *Справедливост*. Работното определение на справедливостта в контекста на публичните проекти може да се открие в практическото измерение на това понятие - *еднакво третиране на еднаквите*.

2. *Свобода*. Практическото понятие за свободата в областта на политиките, използвано при определяне на социално-политическата ефективност на публичните проекти е заето от икономиката. То е свързано преди всичко с пазара. Както беше изтъкнато, про-пазарната либерална идеология набляга особено силно на свободата. Свободата, разбрана като пазарна конкуренция е централното изискване за функциониращ пазар. Политики, които застъпват свободата са обикновено такива, които предпочитат пазарните

решения (в по-редки случаи смес между пазарните решения и удовлетворяването на претенциите на гражданското общество) за сметка на решенията, опрени на държавата и правителствената намеса на пазара.

**Съществуват и 4 основни генерични параметъра на оценка на политиките: техническа изпълнимост, политическа жизнеспособност, икономическа и финансова възможност и административна оперативност** (Bardach 2000). Невъзможна е политика, която не е съобразена преди всичко с всяко от тези 4 универсални условия. Съответно за всяка от тези групи критерии е характерно най-малко следното:

1. **Техническата изпълнимост** – чрез тази група се оценява дали резултатите от политиката (т.е. нейните въздействия върху обществената среда в конкретната област) постигат своето предназначение във физически план. Става дума за качества на проекта от гледна точка на материалните ресурси, логистиката, комуникациите, инфраструктурата, строителството, енергийните разходи и т.н

2. **Политическа жизнеспособност** – Тази група критерии е по-известна, тъй като за оценяването на социално-политическата ефективност вече стана дума. В тази област се оценява какви реакции по посока (подкрепа или отхвърляне) и сила (интензивност на съответната положителна или отрицателна нагласа) предизвикват очакваните резултати от политиката сред различните заинтересовани и властови групи. Търсят критериите за приемливост както за избора, така и за изпълнението на дадената оценявана алтернатива. Крайната цел на оценката на политическата жизнеспособност на сравняваните алтернативи е да се посочи, първо, коя от тях има повече подкрепа, отколкото опозиция и, второ, при коя от алтернативите, имащи подкрепа изобщо тази подкрепа е най-силна.

3. **Икономическа и финансова възможност** – в тази област, известна като оценка на икономическата ефикасност се преценява колко голяма е произведената от нея полза. Тъй като няма безплатна политика по принцип, неизбежно следва да се оцени колко „струва“ тя, т.е. какво е съотношението между ползите и разходите както за клиентите, така и за обществото. Колкото по-голяма е величината на това съотношение, което означава по-висока нетна стойност на ползите спрямо разходите, толкова по-висока следва да е оценката на съответната алтернатива.

4. **Административна оперативност** – оценява се колко е възможно изпълнението на предлаганата политика от административна гледна точка, при наличната административна осигуреност на проекта. Фактически се оценява административният капацитет, върху който се изграждат плановете за осъществяване на отделната алтернатива. Особено значение има фактът, че в целия цикъл от създаването до осъществяването на политиката е замесен прочутият „субективен фактор“, т.е. хора. Човешкият фактор винаги съдържа степен на променливост, непостоянство и непредсказуемост.

### **3. Създаване на алтернативи.**

Създаването на пригодни и приемливи алтернативи за разрешаване (или смекчаване) на даден социален проблем е най-творческата част от анализа, подхранващ създаването на публични политики. Минималният брой алтернативи, които се вземат предвид е 2 – това са статуквото и поне една алтернатива за промяната на статуквото. **Алтернативите трябва да включват опции за политики, които ключовите политически играчи (включително конкретния клиент) предлагат или поне имат предвид, но анализаторът също предлага (открива или създава) свои алтернативи, които обикновено са по-добри.** Списъкът от налични алтернативи може да включва вече съществуващи и проверени политики, както и уникални, създадени в момента специално за решаването на проблема. Тези „иновации“ всъщност рядко произтичат от нови идеи и подходи и по-често съчетават

познати неща. В края на тази стъпка се намалява броя на първоначално създадените алтернативи, като в „кошницата“ останат тези, които наистина се различават, които атакуват адекватно проблема и чиито параметри изглеждат обещаващи.

**Анализът на политики е селекция между съревноваващи се версии на бъдещата политика.** За тази цел има нужда от множество алтернативи, измежду които да се подбере най-подходящата според установените критерии. Пътят към бъдещето не е нито предначертан, нито един-единствен. Винаги съществува повече от една реалистична програма за постигането на определена цел. Нещо повече, обикновено бъдещето не е приковано към една предварително фиксирана цел, защото по принцип поведението ни се води едновременно от множество

Продуктът на стъпка 3 „Формиране на алтернативи“ е „кошница“ от 3-7 алтернативи. В рамките на тази стъпка се откриват или създават по-голям брой от тези, които остават в нейния край, тъй като се осъществява начална най-груба селекция, при която отпадат само явно непригодните алтернативи. Важно е да се отбележи, че подобна начална селекция се извършва в самия край на стъпка 3.

*На този етап сме заинтересовани най-вече от добри идеи, все още не от добри решения.* Доброто количество алтернативи ще гарантира по-късно доброто качество на селекцията. Трябва да е напълно ясно, че не се състезават безупречни алтернативи, защото има такива едва ли са възможни предвид на многокритериалния им избор. Реализмът изисква да се търси не една-единствена безпогрешна алтернатива от самото начало, а обратно – търсенето на по-голямо множество, от което да се селектира алтернативата, която е показала себе си чрез анализа като по-добра от останалите, а не най-добра изобщо.

#### **4. Оценяване на политики.**

Това е анализът на всяка възможна алтернатива на политика, решаваща дадения проблем, основан на способността ѝ да удовлетворява различни критерии, фиксирани по-рано, по време на стъпка 2. Оценката се гради на налични или специално създадени данни, отнасящи се до предполагаемия резултат от алтернативата. **Става дума за прилагане на критериите към всяка от алтернативните политики, останали след края на стъпка 3, за да се провери коя от тях отговаря на най-много, ако не и на всички критерии.** Анализът включва допълнително и преценка на това дали организациите, натоварени със задачата да проведат политиката могат да я приложат успешно на дело. Преценява се дали въпросната организация притежава както бюрократична воля (отговорност, дух), така и технически и институционален капацитет за тази цел.

След създаването на алтернативи анализът на политики преминава логично към тяхното всестранно оценяване – техническо, икономическо, политическо и организационно. Оценките ще са нужни на следващия етап при сравняването на алтернативите и окончателното решение коя политика да бъде осъществена на практика. Следователно на този етап отделните варианти на бъдещите политики се изследват, за да се установи степента, до която удовлетворяват възприетите оценъчни критерии. Чрез измерване, изчисление или пък експертна оценка, ако измерването е проблематично се установява общата сумарна осъществимост на всяка отделна алтернатива.

**Обобщено казано тук става дума за оценка на (1) степента, до която отделната алтернатива съответства на предварително определените цели и (2) степента, до която тя е реално осъществима на практика.**

Крайният продукт на стъпка 4 „Оценяване на алтернативи“ (разбира се, по този начин продукт и на предходните стъпки) е „кошница“ *най-добри* алтернативни политики. „Кошница“ в края на този етап следователно съдържа вече такива алтернативи, че високите

качества на всяка една правят потенциално възможно селектирането ѝ на следващия етап под формата на онзи вариант, който ще бъде осъществен. Оценяването на дадена алтернатива трябва да покаже убедително дали тя може да бъде допуснатата за по-нататъшно сравнение (т.е. като отговаря на условията да попадне в „кошницата“).

### **5. Сравнение на алтернативи и избор на политика.**

Няколкото заслужаващи да бъдат взети предвид алтернативи биват сравнени по всички критерии. Алтернативи, които са политически, икономически или социално непригодни биват изоставяни. Ако възникне ценностен конфликт се дава приоритет на политиката, която по най-добър начин покрива изискванията на индивидите или организацията, за които политиката е предназначена. Често се правят отстъпки. Така се очертава най-добрата алтернатива, но препоръката коя да се приложи на практика обхваща още една допълнителна алтернатива, която в момента не изглежда най-добра, но при промяна на определени параметри в обкръжаващата среда ще се окаже по-добрата – „План А” и „План Б”. Препоръката трябва да се третира като полезен, но не прекомерно важен резултат на анализа. Много по-важен резултат са мотивите „За” и „Против” една или друга алтернатива. Не трябва да се забравя, че вземането на решение коя алтернатива ще се превърне в реална политика се прави от клиента след анализа, извън него. Този процес изисква тъкмо мотиви, не толкова предварителни внушения за решение. ***Препоръката представя пред клиента предпочетените алтернативи. Анализаторът описва както добрите, така и лошите страни на всяка предложена политика, изяснявайки какъв би бил най-лошият сценарий във всяка една ситуация.***

### **6. Анализ на осъществяването.**

Това е оценка на програмата, следваща от направения избор. Осъществява се мониторинг на всеки стадий, през който преминава нейната реализация. При условие, че политиката не отговаря на всички проверки адекватно, тя трябва да се промени, преначертае, или прекрати. Става дума за експертен анализ (оценъчно изследване, използващо обективни, научни критерии) на това дали програмата следва в задоволителни параметри предварителния план и дали предварителният план е това, което действително е трябвало да се направи – съответно оценка и мониторинг на политиката. Прилагат се анализи от типа на експеримента, при които се сравнява състоянието на 2 групи: едната останала извън обхвата на политиката, а втората претърпяла нейните въздействия. Разликите между двете състояния извеждат на предна линия реалните въздействия на политиката, чиито качества стават видими и ясни.

Желязното правило на случващото се в публичната сфера гласи: всяко осъществявано (от хора) действие не е точно онова, което е планирано (отново от хора), а планираното не е точно онова, което се желае (от същите хора). Това означава две неща. Първо, на практика се случва по-близка или по-отдалечена версия на предварително планираното. Второ, планираното е по-близка или по-далечна версия на обективното, което трябва да се направи, за да се реши действително изначалният обществен проблем.

Ето защо се налага мониторинг и анализ на осъществяването на избраната политика. Мониторингът установява и оценява отклонението от обективното, което е трябвало да се извърши, а анализът на изпълнението оценява степента на следване на първоначалния план, отделя нужните от ненужно направените промени и очертава по-нататъшното развитие на нужните.

Анализът на публични политики като процес не свършва с осъществяването на „превъзхождащата” политика. Винаги остава съмнението, при това с основание! Както

неведнъж беше изтъквано, решението да се следва дадена политика винаги се взема в ситуация на несигурност, непълнота и интерпретация от една гледна точка за сметка на пренебрегването на останалите възможни гледни точки

При стъпка 6 трябва да се прави ясно разграничение между:

- *Мониторинг на политиката – мониторингът установява дали политика доближава или постига поставените цели, ако се изпълнява акуратно;*
- *Оценка на провежданата политика – оценката улавя промените, които настъпват по време на осъществяването на политиката, уточнява ги, дава им определение и ги моделира.*

Тези 6 стъпки са аналитично разграничени. На практика те се *преливат една в друга*. Освен това те подлежат на постоянен процес на итерация (повторение отново и отново) – например проблемът, анализиран в самото начало може да се наложи да бъде предефиниран в резултат от незадоволителни данни от последната стъпка, за да се нанесат съответните промени във вече провежданата на практика политика. Също така често няколко стъпки (особено от 1 до 4) могат да възникват едновременно, т.е. поредността е по-скоро логическа, отколкото практическа. *Така че в един действителен анализ на публични политики отделните стъпки по-скоро не са толкова ясно разграничени*. Още повече, че отделните стъпки нямат еднаква роля в цикъла на анализа, защото някои се оказват по-възлови от други, като въздействат не само върху непосредствено следващата стъпка, а и върху всички останали, макар и не в еднаква степен. Шестте стъпки са свързани с междинни. Така те образуват не точно верига, а по-скоро концентрична структура ядро и периферия. В нейния център естествено е проблема. Останалите елементи ротираят около този център на своята съответна орбита (Staronova 2002, 91):

## **АНАЛИЗАТОРЪТ КАТО ПРОФЕСИОНАЛЕН ПРАКТИК**

Анализът на политики се обособява като специфична професионална дейност, чиято цел е на основата на използването на изследователски методи да дава отговор на въпроса: „Какви действия трябва да се предприемат в дадена ситуация, за да се реши конкретен публичен проблем?“. *Професионализацията е свързана с необходимостта от въвеждането му в политическия процес*. Експертите, извършващи анализ на публични политики обикновено се наричат *аналитици* (policy analysts) в западната терминология в областта. Те постепенно се отделят в самостоятелна професионална група, намираща се в широките рамки на публичната администрация. Създава се нова университетска специалност и съответните магистърски програми по анализ на политики.

Такива експерти не съществуват като самостоятелна професионална група чак до 70-те години на XX век. До тогава те изобщо са различавани в рамките на управленския процес. Не че експерти не са били използвани в управлението, но тяхната работа е била недотам систематизирана, както в съвременните екипи, а и най-често дейността им се е ограничавала повече в конструиране на предварително определен план, а не в по-творческото изнамиране на алтернативи, тяхната оценка, сравнение и селекция.

Сега професионализацията на експертната дейност при анализа на политики е на качествено по-високо равнище. Подобни специалисти са изучили под някаква форма новата област, наречена *анализ на публични политики с нейните политико-икономически, социални, етически и други основи*, методологически възможности и управленски практики. Това далеч не са философи, търсещи формула на справедливото общество изобщо, осъществяването на абстрактни идеали. Не са и практиците, вземащи крайното

управленско решение за действие с оглед неговата непосредствена целесъобразност. Те преценяват цялата система от условия и намират алгоритъма за решение на проблема.

Професионализацията на анализа на политиката и нарастващото ѝ значение за политическия процес е по-скоро част от оптимизацията на демокрацията, отколкото заплаха за нея. (Брайкова, 2003 [Braikova, 2003]) Анализът не подменя легитимните институции, той не е нищо повече от информационна система, прикрепена към конвенционалната машина на демокрацията. Освен това **самият анализ се съобразява с основните параметри на демократичния процес, адаптирайки собствените си решения към масовото присъствие в политиката.** Това става както при формулиране на целите и критериите, където представителството и съответствието с интересите неотменно присъстват, така и при оценка на осъществимостта и др.

Анализът на политиката е професия, чиято цел е систематичното сравнение между алтернативни политически решения. Това, което коренно го отличава от управленски и научно-практически професии, е обстоятелството, че той има точно определен клиент – отделен човек или институция. За да бъде ефективен и успешен един анализатор са му нужни познания в областта на редица социални науки и дисциплини, като например политология, социология, икономика, психология, статистика, философия, правни науки. **Анализът е приложна социална дисциплина като неговите методи са интердисциплинарни, особено в рамките на социалните и хуманитарните науки.**

Съветът, който в крайна сметка произвежда анализът на публичната политика, е съобразен с интересите и целите на конкретния клиент. Професионалната дейност се осъществява на основата на синтез на данните и знанията от съществуващи изследвания и опита, натрупан от останалите професии. На основата на тези знания и опит се предсказват последиците от възприемането на конкретни политически мерки и се оценява тяхната ефективност.

Масовото очакване е анализът на политики да удовлетворява едва ли не единствено публичния интерес и да отговаря стопроцентово на обществените ценности. Обективните обществени ценностни съображения, които водят повече или по-малко всеки избор в рамките на който и да е анализ са съображенията за ефикасност и справедливост. Обстоятелствата обаче налагат отстъпление от тази ориентация, при това значително. Получава се така, че както всеки друг аспект на цикъла на анализа на политики, така и етическият е въпрос на конкретен случай. Причината се крие в различните обективни, а също и ценностни, културни и морални позиции на отделните участници в процеса на анализа на публични политики. Сложният процес на тяхното взаимоотношение води до резултатна, която измества политиката от очакваната посока, водеща пряко до това, което се определя масово като обществен интерес.

**Никога не трябва да се забравя, че различните групи участници в анализа притежават не само особена позиция по конкретната политика, но и своя самостоятелна изначална ценностна база, която мотивира по особен начин тяхното участие.** Ценностните гледни точки на участниците не съвпадат точно така, както не съвпадат рационалните им мотиви при участието в анализа на политики.

Анализаторът обикновено се води от желанието да се изтъкне като способен, интересен и находчив дизайнер на политика. В този смисъл той обикновено се ангажира с възможно най-позитивното, ефективно и ефикасно разрешаване на проблема. Но той е раздвоен, защото обслужва клиент, което е част от професионалната етика. Анализатор, който пренебрегва интересите на клиента рано или късно сам ще бъде пренебрегнат. Но какво се получава, ако клиентът има интереси в противоречие с обществените? Този



проблем тежко се отразява на анализатора, който трябва да вземе не само технократските си професионални решения, но също така да направи и тежък морален избор. Понякога заради професионализма той не може да продължи да се занимава с дадения случай заради направена преценка, че клиентът е обществено неморален. Анализаторът обаче няма позицията и правото да осъжда морално клиента.

Заедно с това анализаторът трябва да е лоялен и към изследователския център, в който служи и който създава инфраструктура за добър анализ – други анализатори, информация, съпътстващи анализи и пр. Проблем може да възникне и в този контекст. За разлика от анализатора съответния център за формиране на политики може да се води от мотиви за материална или друга печалба, по-силни от мотивите за максимален професионализъм, обслужване с предимство на обществения интерес и т.н. В такъв случай е възможно е да възникнат обтегнати отношения между анализатора и центъра, в който работи. Специфични отношения възникват и по оста анализатор – други заинтересовани страни в анализа на политики.

Водещи ценности на индивидуалния анализатор са аналитичната интегрираност на неговия анализ, отговорността към клиента, отговорността към личните разбираня за добро общество, отговорност към общественото добруване. В тази светлина залитанията, които съществуват представляват асиметрия на горните линии на отговорност. Така анализаторите спадат към следните типове:

- **“обективни” технократи** – за тях интегрираността на анализа е най-важно;
- **защитници на клиента** – виждане, което размива тежестта на етичните проблеми, като ги оправдава като “необходимо зло” заради лоялността към клиента и бизнес конфиденциалността, широко мотивирана от икономическото (антиетично) разбиране за добро и зло;
- **защитници на дадена версия на общественото добро** – за тях анализът на политики е инструмент за осигуряване на прогрес по пътя към тържество на тяхната особена концепция за доброто общество.

От своя страна центърът за политики не е просто организационната среда, в която анализаторът твори. Центърът има свойствата на самостоятелна страна в създаването на политиката, т.е. носител на собствена “политика” по въпроса за изработваната публична политика. Центърът е ангажиран с решаването на проблема, но само през призмата на собствения си институционален интерес. Основна ценност за центъра, естествено, е минимизирането на обществената отговорност, която трябва да поеме във връзка с резултатите от провеждането на създаваната политика и преди всичко получаването на нови договори за изработване на политики в бъдеще. Съвсем възможно е подобна позиция да оттласне центъра за създаване на политики от прекия ангажимент да спомогне създаването на обществено най-полезната политика, стига получаването на нови контракти да се гарантира негласно от политическите участници в създаването на политиката при условие, че центърът спомогне реализацията на техните интереси за сметка на обществената полза.

Няма нужда специално да се изтъква логичния факт, че правителствената агенция, заета с разрешаването на обществения проблем също се води от своята гледна точка, изкристализирала в определени организационни ценности. Агенцията е подчинена на политическите органи, разположени над нея в системата на държавната власт. Агенциите провеждат политически проекти, които винаги облагодетелстват едни групи, светогледи, ценности или проекти за сметка на други. Следователно този основен участник в правенето

на политика – държавната агенция – по определение участва с предразположение, което не съвпада с позицията на почти никой от останалите участници.

**Няма една-единствена обективно най-добра политика при каквито и да било конкретни обстоятелства. Винаги са възможни няколко възможни сценария на действие, всеки от които превъзхожда останалите от гледна точка интересите и ценностите на определен участник в процеса.** Затова анализът на политиките е ценностна интерпретация на проблем и пътищата за решаването му, а резултатът от анализа – интерпретативна, а не абсолютна величина. Такава е обективната основа за наличието на полицентризм в ориентацията на анализа, който трябва да удовлетворява както обществения интерес (публичен интерес), така и институционалния на правителствената агенция (политически интерес), а също на индивидуално равнище персоналните амбиции на ръководители (вземачи решение), анализатор, лидери и пр. От гледна точка на анализатора той, произвеждайки своя съвет за политика, трябва да е лоялен към своя клиент, но също така и към обществото, и неизбежно към собствените си ценности, а тези три отправни точки трудно се балансират взаимно.

Етическите въпроси тук не са единствено морални, т.е. ценностни, въпрос на добро и зло. Те имат своята обективна и прагматична страна. Етическите несъответствия на позициите намаляват ефективността и ефикасността на самия анализ на политики. Не само крайният продукт (политиката), но и технологията, водеща към нея (анализът на политики) трябва да притежават качествата ефективност и ефикасност. Няма рецепта за решаване на етическите конфликти в анализа на публичната политика. **Анализът дава съвет за това, какво решение на даден проблем трябва да се вземе, за да се постигнат определени цели.** До решението се стига в резултат на професионални правила и процедури, заради които този избор е в максимална степен рационален. Целите обаче се формулират в съответствие с преобладаващите представи за правилна и необходима политика.

Всъщност следва да внесе още една категория. Да анализаторът работи за определен публичен актьор (клиент) въз основа на специално споразумение или договор и клиентът ще бъде главен потребител на прозренията, предоставени от анализаторът. Въпреки това, **в повечето случаи анализите, предоставени от анализатора на политика ще бъдат достъпни и полезни за други, ако не за всички участници в политическия процес в ролята на потребители на тази управленска информация заедно с клиента.** Така, в зависимост от конкретната ситуация, кръгът на потенциалните потребители на анализа може да бъде много широк.

Анализаторът на публични политики се нуждае от редица конкретни умения, за да бъде успешен. Ако следваме логиката на един от родоначалниците на науката за политиките две от тях са основни. Според Ласуел (1971 г.), науката за политиките е за производството и прилагане на знанията за и в политиката. Политиците, които желаят да успешно се справят с проблемите в политическия дневен ред, трябва да са в състояние да мобилизира най-доброто налично познание. Така за приложната политика ученият или политическият анализатор **първо трябва да мобилизира най-добрите налични знания и трябва да бъде в състояние да посредничи между различните научни дисциплини. Второ, в името на оптимизиране на взаимозависимостта между науката и политика, трябва да бъде в състояние да посредничи между тях.**

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ – АНАЛИЗЪТ НА ПОЛИТИКИ МЕЖДУ ОБЩЕСТВЕНОТО И ОПЕРАТИВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

Анализът публичните политики поставя в конкурентни отношения алтернативни планове за действие на един и същ субект и ги сравнява, за да определи кой от тях е най-

печеливш, обещаващ, ефикасен или ефективен. Основна задача е производството на модели на конкретни политики чрез отсяването им от оказалите се по-малко сполучливи алтернативни сценарии, което е дейност на специални експерти в публичната администрация. Техен ангажимент е с това да подпомогнат вземащите административни и други публични решения. ***Всеки анализ на публични политики мотивира конкретна линия на действие, отчитайки не само обективните условия, но и факторите със субективна същност, т.е. търси аргументи за да докаже, че дадена линия на разрешаване на общественя проблем “правилно” облагодетелства едни групи в по-голяма степен от други.***

В крайна сметка анализът на публичните политики обеднява политическата природа на обществената среда с управленското поведение, характерно на институциите на легитимната власт. От подобно съчетание и политиката, и управлението променят своето съдържание. Управлението се намесва в политиките. Така действията на самата политическата власт могат да бъдат по-рационални, т.е. да постигат по-ефективно и по-ефикасно целта, заради която са предприети. От своя страна политическото засяга управленското и тези „по-рационални“ решения си пробиват път през сложния сблъсък на груповите интереси. ***Анализът на публичните политики разгръща политическите елементи на публичното управление и ги вкарва в управленския цикъл, като създава по този начин единство на политически, стратегически, тактически и оперативни аргументи в управлението на социалните единици.***

## БИБЛИОГРАФИЯ

Брайкова, Т. 2003. Публичните политики. Подходи и методология на изследването и анализа. УИ “Св. Климент Охридски”, София [Brajkova, T. 2003. Publichните politiki. Podhodi i metodologiJa na izsledvaneto i analiza. UI “Sv. Kliment Ohridski”, SofiJa]

Танев, Т., Анализ на публичните политики, С., 2008 [Tanev, T., Analiz na publichните politiki, S., 2008]

Танев, Т., MANAGEMENT И GOVERNANCE – два вида управление на публичната сфера събрани в единен цикъл на управлението, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Година 2, Брой 2, Май 2011 [Tanev, T., MANAGEMENT I GOVERNANCE – dva vida upravlenie na publichnata sfera sabrani v edinen sikal na upravlenieto, PUBLICHNI POLITIKI.bg, Godina 2, Broj 2, Maj 2011]

Танев, Т., Държавничеството, С., 2013 [Tanev, T., Darzhavnichestvoto, S., 2013]

Томова, Т., Изработване на политики, програми, проекти, С., 2008 [Tomova, T., Izrabotvane na politiki, programi, proekti, S., 2008]

Йанг, О., Л. Куин. 2003. Разработване на ефективни стратегически документи в областта на обществените политики. Фондация Отворено общество. София [Jang, O., L. Kuin. 2003. Razrabotvane na efektivni strategicheski dokumenti v oblastta na obshtestvenite politiki. FondaciJa Otvoreno obshtestvo. Sofia]

- Anderson, J. 1994. Public policymaking. Houghton Mifflin, Princeton
- Archer, R. 1994. Markets and Good Government. Development Dossiers, Non-Government Liaison Service Occasional Papers, United Nations, Geneva
- Bardach, E. 2000. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. Chatham House Publishers, New York
- Berkley, G., J. Rouse. 1997. The Craft of Public Administration. Seventh Edition. McGraw-Hill Co., Washington
- Brown, B. 2003. Ethics and Public Policymaking: An Incomplete Transition in Central and Eastern Europe. In: Potucek, M., L. Leloup, G. Jenei, L. Varadi (Eds.). Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. NISPAcee, Bratislava, Slovakia
- Brusis, M., K. Staronova, R. Zubek. 2008. "Introduction: The Challenge of Strategic Policy Making". In: Brusis, M., K. Staronova, R. Zubek. Strategic Policy Making in Central and Eastern Europe. NISPAcee, pp. 9-15
- Correa, H., K. Namkoong. 1999. Input-Output Analysis of the Public Sector. Gyeongsang National University Press, Korea
- Dobriansky, P. 2003. Principles of Good Governance, by, Under Secretary of State for Global Affairs URL: [www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/dobriansky.htm](http://www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/dobriansky.htm):
- Dunn, W. 2003. Public policy Analysis: An Introduction (3<sup>rd</sup> Edition). Prentice Hall, New Jersey
- Dye, T. 1972. Understanding Public Policy. Prentice Hall, New Jersey
- Grochovski, M., Michal Ben-Gera. 2002. How to be a Better Policy Advisor? *Manual*. NISPAcee, Bratislava, Slovakia
- Kahler, M. 2006. Political Networks and Collective Action. APSA Annual Meeting August 30 September 3
- Lasswell, H. 1958. Politics: Who Gets What, When, How. Meridian Books, New York
- Lincoln, Y., E. Guba. 1985. Naturalistic Inquiry. Sage Publications, Thousand Oaks
- Majone, G. 1992. Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. Yale U. Press, Connecticut
- Munger, M. 2000. Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practice. W. W. Norton and Co., New York
- Nagel, S. 1994. The Encyclopedia of Policy Studies. New York, St. Msrtns
- Patton, C., D. Sawicki. 1993. Basic Methods of Policy Analysis and Planning (2<sup>nd</sup> edition). Prentice Hall, New Jersey

- Potucek, M., L. Leloup, G. Jenei, L. Varadi. 2003. Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. NISPAcee, Bratislava, Slovakia
- Potucek, M., L. Vass. 2003. Dimensions of Public Policy: Values, Processes, Implementation, and Results. In: Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. NISPAcee, Bratislava
- Potucek, M., T. LeLoup. 2003. Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe. In: Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. NISPAcee, Bratislava
- Simon, H. 1957. Administrative Behavior. Macmillan, New York
- Staronova, K. 2002. Appendix: Techniques and Methods of Policy Analysis. In : Grochovski, M., M. Ben-Gera. How to Be a Better Policy Advisor. Manual. NISPAcee, Bratislava
- Stokey, E., R. Zeckhauser. 1978. A Primer for Policy Analysis. W. W. Norton and Co., New York
- Stone, D. 2001. Policy Paradox and Political Reason. W. W. Norton, New York
- Thompson, M., R. Ellis, A. Wildavsky. 1990. Cultural Theory. Boulder, Westview
- Weimer, D., A. Vining. 1998. Policy Analysis: Concepts and Practice (3<sup>rd</sup> edition). Prentice Hall, New Jersey
- Wildavsky, A. 1979. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. Little Brown, New York

## ЗА АВТОРИТЕ

**Татяна Томова** е доцент по публични политики в Софийския университет. Завършила е специалност „Социология“ в същия университет. Работила е като изследовател в областта на политическите институции и отношения. Докторската ѝ дисертация е в областта на сравнителните социални политики. Има 20-годишен опит в преподаването на публични и социални политики, вкл. на изработването на политики в Европейския съюз. Специализирала е в CEVIPOF и в Institut d'Etude politique, Париж, Франция. Автор е на четири монографии, две от които са посветени на практиките на социалната политика, а другите две – на теорията и методите за изработване на публичните политики. Има богат опит като консултант. Работила е за институциите на държавната и местната власт в България. Основните ѝ компетенции са в областта на анализа и изследването на публичните и социалните политики с акцент върху социалното осигуряване, защитата и създаването на заетост, здравеопазването, ромската политика.

**Тодор Танев** е професор във Философски факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, доктор на политологическите науки. Член на академичния състав на катедра „Публична администрация“, един от нейните основатели и ръководители (1997). Преди това е сред основателите и ръководител на катедра „Политология“ и член на деканското ръководство на ФФ. Преподавател е в различни специалности на СУ, Американския университет в България, Великотърновския университет „Св. св. Кирил и Методий“, Нов български университет и Варненския свободен университет. Специализирал и преподавал е многократно в САЩ, а също и в Германия, Нидерландия, Италия, Швеция и Русия. Автор е на 7 монографии и множество статии. Изследователските му интереси са в областите на политическата култура, стратегическото управление в публичната сфера и доброто управление. Участвал е в ръководството на NISPAcee, Институт по публична администрация, Съвети към Висшата атестационна комисия, списанието „Публични политики.bg“. Като политолог заема няколко политически позиции: съосновател и ръководител на първия граждански съвет към политическа формация у нас, министър на образованието и науката (2014–2016) и съветник към Политическия кабинет на министър-председателя в Министерския съвет (2016–2017).

**Милена Стефанова** е магистър по социология и доктор по политология на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Преподава местно самоуправление, сравнително местно самоуправление, сравнителна европейска публична администрация в специалност „Публична администрация“. Заместник-декан на Философския факултет (2007–2011) заместник-ректор на СУ „Св. Климент Охридски“ (2011–2015). Изследователските ѝ интереси и публикации са насочени към сферата на местната власт и самоуправлението в общините, процесите на децентрализация на държавното управление. Специализирала е в университети в Нидерландия и Ирландия. Като експерт участва в оценки на практики в различни общини. Била е общински съветник в Столичен общински съвет (2003–2007) и председател на Комисията по нормативна уредба и местно самоуправление. Член е на

Комисията по връчване на етикета за иновации и добро управление на общинско ниво към Министерство на регионалното развитие и благоустройството и на Българската асоциация за политически науки.

**Александър Маринов** е доктор по социология, професор в катедра Публична администрация на Софийски Университет „Св. Кл. Охридски“. Водещи области на научен интерес: административни реформи, оценка и управление на изпълнението, административен елит. Основни публикации: „Между еволюцията и социалното инженерство (Теория и практика на административните реформи)” (2016); Административният елит на ХХІ век (2010); Обществени елити и лидерство в страните в преход (2004).

**Елена Калфова** е главен асистент в катедра „Публична администрация“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, доктор по политически науки. Специализирала е в Университета на Маастрихт, Нидерландия. Изследователските ѝ интереси са насочени в сферата на местното и регионалното управление, регионалната политика, оценката на въздействието на политиките и регулациите. Работила е за институциите на държавната и местната власт и има значителен опит като консултант. Участвала е в управлението, подготовката и изпълнението на множество научни и приложни проекти за изработване и оценка на политики, стратегически документи, оценка на административен капацитет, оценка на въздействието и др. в сферата на местното самоуправление, пазара на труда, научната и образователната политика, развитието на управленски и административен капацитет на местно и централно ниво, оценка на въздействието. Има опит в международни проекти и инициативи за обмен на образователни практики и развитие на висшето образование. Член на Българската асоциация по политически науки, член на Междуведомствена експертна работна група за актуализиране на „Ръководство за извършване на оценка на въздействието на законодателството в Република България“ към Администрация на Министерски съвет (2014), зам.- член на Комисията по връчване на етикета за иновации и добро управление на общинско ниво към Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

**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.