

# ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 9 / Брой 3 / Ноември 2018



## **Съдържание**

### **ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКИ**

**УПРАВЛЕНИЕ НА КРИЗИСНАТА КОМУНИКАЦИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ В БЪЛГАРИЯ – УСПЕШНИ МОДЕЛИ И НЕЕФЕКТИВНИ ПРАКТИКИ**  
Здравка Андонова

### **РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА**

**РЕГИОНАЛИЗИРАНЕТО НА БЪЛГАРИЯ: СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И ГЕОПОЛИТИЧЕСКА ИДЕНТИФИКАЦИЯ**  
Косьо Стойчев

**РЕГИОНАЛНИ ИЗМЕРЕНИЯ НА СЕЛСКАТА ДЕПОПУЛАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ СЛЕД 1944 Г.**  
Николай Цеков

### **ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

**ВЛИЯТ ЛИ УСЛОВИЯТА НА БИЗНЕС СРЕДАТА ВЪРХУ ИНВЕСТИЦИИТЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ?**  
Любомира Димитрова

**НАУКА, РАЦИОНАЛНОСТ, ПОЛИТИКИ**  
Симеон Петров

## **Contents**

### **POLITICS AND POLICY**

#### **MANAGEMENT OF CRISIS COMMUNICATION OF POLITICAL PARTIES IN BULGARIA – SUCCESSFUL MODELS AND INEFFECTIVE PRACTICES**

**Zdravka Andonova**

### **REGIONAL POLICY**

#### **REGIONALIZATION OF BULGARIA: SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT AND GEOPOLITICAL IDENTIFICATION**

**Kosyo Stoychev**

#### **REGIONAL DIMENSIONS OF THE DEPOPULATION OF RURAL AREAS IN BULGARIA SINCE 1944**

**Nikolay Tsekov**

### **POLICY: THEORY AND PRACTICE**

#### **DOES THE BUSINESS ENVIRONMENT INFLUENCE THE INVESTMENTS IN THE EUROPEAN UNION?**

**Lyubomira Dimitrova**

#### **SCIENCE, RATIONALITY, POLICY**

**Simeon Petrov**

# ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКИ

## УПРАВЛЕНИЕ НА КРИЗИСНАТА КОМУНИКАЦИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ В БЪЛГАРИЯ – УСПЕШНИ МОДЕЛИ И НЕЕФЕКТИВНИ ПРАКТИКИ

Здравка Андонова

### Резюме

*Предмет на изследването е управлението на кризисната комуникация на политическите организации, а обект – двете най-големи партии у нас – ГЕРБ и БСП. Доказана е тезата, че партиите нямат система за добро управление на комуникациите в условия на криза, но ГЕРБ все пак се справя по-добре от БСП. На база на оценката на познатите досега в науката и практиката модели е съставен работен модел за управление на кризисната комуникация на партиите – той залага на принципи като бързина, откритост, достоверност и включва управление на комуникацията с вътрешни и външни публики, медии и политически опоненти по адекватни комуникационни канали и чрез ефективни методи. Работоспособността на модела е проверена чрез изследването; чрез него са получени нови данни, след което моделът е обогатен, развит с добри практики от опита на партиите и съвети на експерти.*

**Ключови думи:** кризисната комуникация, ефективна кризисна комуникация, политически партии, модели за управление на кризисната комуникация.

## MANAGEMENT OF CRISIS COMMUNICATION OF POLITICAL PARTIES IN BULGARIA – SUCCESSFUL MODELS AND INEFFECTIVE PRACTICES

Zdravka Andonova, PhD student, Sofia University

### Abstract

*The subject of this research is the management of crisis communication of political organizations. Its object are two main political parties in Bulgaria – GERB and BSP. The following thesis is proved: political parties do not have at their disposal a system of good communication management in times of crisis. On this basis a working model for effective crisis communication of political parties is made. It includes principles as fastness and honesty and it also manages communication with inner and outer stakeholders, media and political opponents. The model is approbated during the research; it's also enriched with good practice and advices. This research contributes with this model for effective crisis communication of political parties.*

**Key words:** crisis communication, effective crisis communication, political parties, models for crisis communication management, model.

Нестабилността в политическата обстановка у нас, темповете на развитие на различни кризисни ситуации и нарастващото противопоставяне между политическите субекти поставят въпроса за успешните модели на ефективна комуникация на политическите организации (в т.ч. партии) при различни проблеми с цел запазване и разширяване на доверието, печелене на избори и власт. Досега обаче няма изследване на добрите практики при управлението на кризисната комуникация на български партии.

Предмет на настоящото изследване е управлението на кризисната комуникация на политическите организации. Обект са двете най-големи партии у нас – Политическата партия „Граждани за европейско развитие на България“ (ПП ГЕРБ) и Българската социалистическа партия (БСП), и тяхната комуникация при различни кризи. Изследователската хипотеза е, че те нямат система за добро управление на кризисната комуникация. Целта е да се създаде и развие модел за ефективно управление на кризисна комуникация на политическите организации (в т.ч. партии).

### Условия за ефективност на политическата комуникация при криза

При преглед на редица изследвания върху кризисната комуникация, сред които на мощабно проучване на Тимъти Комбс и Шери Холадей (Coombs, Holladay, 2010: 25-46), могат да се извадят условия за нейната ефективност като бързина; точност и яснота; предоставяне на цялата информация на всички вътрешни и външни заинтересовани страни чрез различни комуникационни канали; използване на различни стратегии на комуникация - например казване на истината, опровергаване, омаловажаване, преобръщане на дневния ред на обществото с положителни за организацията събития и др.

Сред условията за ефективност на политическата комуникация във всякакви ситуации са убедителност, всеобхватност, възможност за разширяване на доверието и надмощие над политическия опонент. На база на тези условия са изведени следните критерии за ефективна кризисна комуникация на партиите (вж. табл. 1).

Табл. 1 Условия за ефективност на кризисната комуникация на партиите

Показатели	Критерии
<b>Комуникация</b>	Комуникация не само по време на кризата, но преди и след нея.
<b>Информация</b>	Истинна, достоверна. Бързи, точни и ясни съобщения. Инструктираща информация и информация за приспособяване, но и достатъчно информация за възстановяване на репутацията (имиджа).
<b>Репутация</b>	Казване на „лошата новина“ (истината за кризата), за да са по-малко вредите; показване на отношение към отговорността (отричане, частично или напълно приемане).
<b>Заинтересовани страни</b>	Съобщенията да стигат бързо до членове на партията, симпатизанти, потенциални избиратели, медии, политически опоненти, граждански сдружения и др.
<b>Политически опоненти</b>	Усилия за оборване на твърденията (нападките) на политическите опоненти по адрес на изпадналата

	в криза организация (партия).
<b>Методи на комуникация</b>	Бърза реакция. Казване на истина. Борба със слуховете. Създаване на положителни събития за поддържане на репутация.
<b>Канали на комуникация</b>	Всякакви. Вътрешни канали, медии, социални мрежи.
<b>Слухове</b>	Опровергаване, омаловажаване или контраатакуване (освен ако не е нужно потвърждение).

Политическата комуникация в условията на криза трябва да работи за запазване и възстановяване на репутацията и доверието в партията, в т.ч. запазване и евентуално увеличаване на избирателите.

### **Изследване на кризисната комуникация на партиите в България**

По посочените по-горе критерии е оценена приложимостта на девет съществуващи модела за управление на кризисна комуникация за нуждите на политическите организации. В различни комбинации и с допълнения моделите „Кризисна и спешна комуникация при риск“ (Model CERC) на Матю Сийгър и Барбара Рейнолдс (Reynolds, Seeger, 2005: 43 – 55), „Най-добри практики в кризисната комуникация“ на Матю Сийгър (Seeger, 2006: 232-244) и „Ефективната кризисна комуникация (при корпорациите) – компоненти и инструменти“ на Валерия Пачева (Pacheva, 2009: 109-147) могат да бъдат използвани с различна ефективност от партиите в криза, тъй като общо предлагат комуникация преди, по време на и след кризата, честност, достоверност и откритост и действия като създаване на щаб, излъчване на говорители и бързи реакции с цел запазване на репутация. От модели на Руси Маринов („Система по кризисни комуникации“) (Marinov, 2013) и Ина Бачева („Ефективна кризисна комуникация в контекста на социалните медии“) (Бачева, 2012) също могат да се взимат различни добри практики за онлайн комуникация като бързина, широкообхватност и добра организация. В малка степен могат да се използват и практики от моделите „Три етапа на кризисна комуникация“ на Тимъти Комбс (Coombs, 2007) и „Контролен списък за кризисна комуникация“ на Питър Антонисън (Anthonissen 2008: 197). Моделите „Най-добрите практики в кризисната комуникация според атрибутивната теория“ на Тимъти Комбс (Coombs, 2007: 9) и „Комуникационен модел „7 С“ при кризи“ на Матю Ройс (Royle, 2012) не са подходящи за партии.

След оценка на моделите за кризисна комуникация и формиране на критерии за ефективна кризисна комуникация на политическите организации (в т.ч. партии), е синтезиран и изграден работен модел за ефективна кризисна комуникация на партия, който може да бъде представен таблично по следния начин (вж. таб. 2).

Табл. 2 Работен модел за ефективна кризисна комуникация на политически организации

Комуникация	Управление (основно в модела)	Публики		Канали на комуникация		Медии	Опоненти
		Вътрешни	Външни	Традиционни	Социални мрежи		
<b>Преди криза</b>	Подготовка за кризата. Ефективни практики за кризисна комуникация. Позитивни събития. Репутация Доверие.	Подготовка. „Тестове“ за реакция. Доверие. Репутация. Обратна връзка	Доверие. Добра репутация. Обратна връзка.	Партийни сбирки. Лични срещи. Съобщения.	Добра репутация. „Тест“ за пускане на кризисен план.	Добри връзки. Добра репутация.	Недопускане на атаки.
<b>При криза</b>	Разрешаване и възстановяване от кризата. Промяна Обръщане на дневния ред с положителни новини. Възстановяване на доверие и репутация.	Инструкции за реакция при кризата. Спешни действия. Превенция на слухове. Работа за добра репутация и доверие. Обратна връзка	Инструкции за реакция. Емпатия. Работа за добра репутация и доверие. Справяне със слухове. Обратна връзка	Извънредни срещи, сбирки, обиколки на ръководството в страната Съобщения, инструкции план	Бързи съобщения до широка публика. Обратна връзка. Опити за възстановяване на репутация и доверие	Бърза информация Присъствие. Пресконференции. Интервюта. Съобщения. Работа за добра репутация и доверие.	Недопускане на атаки. Противодействие на атаки. Нападки за защита.
<b>След криза</b>	Поуки. Обогатяване на модел. Доверие. По-добра репутация.	Поуки. Работа за добра репутация и доверие. Обратна връзка	Поуки. Работа за добра репутация и доверие. Обратна връзка	Партийни сбирки. Лични срещи. Поуки от кризата	Работа за доверие и добра репутация	Присъствие в медиите. Работа за доверие и репутация.	Недопускане на атаки.

На база на синтезирания работен модел за ефективна кризисна комуникация на политическите организации (в т.ч. партии) са разписани **изследователски въпроси**, които следват основните аспекти на модела:

- **управляват** ли партиите кризисната си комуникация, следвайки конкретен модел;
- комуникират ли ефективно с **вътрешни и външни публики**;
- използват ли адекватни **канални на комуникация**;
- комуникират ли ефективно с **медиите** при криза;
- комуникират ли адекватно/ефективно с **политическите опоненти**.

Изследователските въпроси имат статут на **понятийни индикатори на изследването**. Ще се счита, че изследователската теза е доказана или частично доказана при отсъствие на всички или повечето индикатори, т.е. ще се приема, че партиите нямат добра система за управление на кризисната комуникация. Ще се счита, че

изследователската теза е частично или напълно отхвърлена при наличие на повечето или всички индикатори.

На база на теорията изследователските въпроси са развити с подвъпроси и така е формиран въпросник за провеждане на изследването, всеки въпрос от който има статут на **емпиричен индикатор**. По него са направени 30 дълбочинни интервюта - 15 с вътрешни наблюдатели (хора на ръководни позиции в ГЕРБ и БСП, както и оглавяваните от тях правителства; партийци от различни йерархични нива; както и PR и комуникационни експерти от двете партии) и 15 с експерти - външни наблюдатели на ГЕРБ и БСП (политолози, социолози, комуникационни експерти и ресорни журналисти), което позволява обхващане на различни гледни точки.

### **Резултати от изследването на кризисната комуникация на партиите в България**

Мненията на вътрешните и външните експерти по различните понятийни индикатори са обобщени, след което са представени и техните препоръки за подобряване на управлението на кризисната комуникация на ГЕРБ и БСП.

**Понятиен индикатор 1 – Управление на кризисната комуникация по разписан модел:** И ГЕРБ, и БСП нямат напълно изградени и разписани модели за управление на кризисна комуникация, в т.ч. и планове за действие и комуникация при криза, но ГЕРБ се справя по-добре и донякъде работи по модел, докато практиките за управление на кризисната комуникация на БСП често се разминават с теоретичните препоръки и предложенията в работния модел.

ГЕРБ управлява кризисната си комуникация по-бързо и по-ефективно от БСП, а това може да се тълкува като ключово за успеха ѝ. Макар да не създава кризисен щаб, ГЕРБ има говорител(и), комуникира бързо чрез различни методи и по различни канали, с което постига в голяма степен ефективна кризисна комуникация. Въпреки че ползва некоректни практики като подмяна на дневния ред не само с положителни, но и с отрицателни събития и омаловажаване на проблема, ГЕРБ запазва в по-голяма степен доверието в себе си дори след политически кризи (по изборни резултати). Това от една страна може да значи, че макар и да не е разписана в модел, ГЕРБ все пак има донякъде работеща система за управление на кризисната комуникация; от друга страна обаче - че политическите кризи не успяват да повлияят в чак такава голяма степен негативно на доверието на избирателите в ГЕРБ.

БСП не управлява кризисната си комуникация достатъчно бързо и ефективно и заради това при криза често търпи по-големи щети върху общественото доверие, което има. И двете партии обаче подценяват целите, които трябва да има кризисната комуникация – в голяма степен ги ограничават до успокояване на обстановката, а те всъщност трябва да включват и разрешаване на проблема и възстановяване от кризата.

Предимствата на ГЕРБ при управлението на кризисната комуникация пред БСП може да бъдат търсени не само в добрата организация, но и в това, че ГЕРБ е реално лидерска партия, което ѝ създава стриктност и навик за много по-бързи реакция и действия. Освен това изводите могат да значат, че БСП е затруднена да реагира адекватно на кризата заради това, че има йерархична структура, че е „тежка машина“ и че често се проявяват вътрешни противоречия. От друга гледна точка обаче може да се каже, че БСП е улеснена при управлението на кризисната си комуникация, тъй като може да го подобри взаимствайки част от практиките, които водят до ефективни резултати при ГЕРБ.

**Препоръки:** И ГЕРБ, и БСП трябва да изградят напълно и разпишат свои модели за



управление на кризисна комуникация, в т.ч. планове за действие и комуникация при криза. В тях цел на кризисната комуникация освен успокояване и запазване на репутацията трябва да бъде и реалното разрешаване на проблема, което често минава през промяна.

ГЕРБ трябва да обобщи сегашните практики като бързина и ефективност на реакцията; всеобхватност на комуникационните канали и на методи на комуникация. Освен това партията трябва да заложи на ползването на минал опит и мнения на експерти при вземането на управленски решения, както и да заложи на кризисен щаб и обучени говорители. БСП трябва да работи по всички тези практики, но най-вече за бързина и ефективност, както и за по-прецизен анализ на кризисната ситуация. Освен това в модела трябва да има предвидени и (комуникационни) действия преди и след криза, което значи, че ГЕРБ и БСП могат да се възползват от работния модел за ефективна кризисна комуникация на политически организации (в т.ч. партии), обобщен по-рано. От гледна точка на заинтересованите от кризисната комуникация страни създаването на такъв модел е необходимо за получаването на бърза и точна информация и инструкции как да се действа при криза.

**Понятиен индикатор 2 – Ефективна комуникация с вътрешни и външни публики:** ГЕРБ по-скоро комуникира ефективно с вътрешни и външни публики по време на криза, докато БСП – не успява да води и управлява ефективна кризисна комуникация с тях, тъй като дори не успява да даде информацията в чист вид, т.е. без интерпретация. И двете партии не са достатъчно честни и открити, не търсят реална обратна връзка от заинтересованите страни, както и не дават пълна и качествена инструктираща информация, информация как да се действа при дадено хипотетично решение, както и информация за подобряване на репутацията. Това от една страна може да значи подценяване на възможностите на реалната кризисна комуникация, а от друга – опит за скриване на част от проблема, което обаче може да доведе до нови кризи.

ГЕРБ противодейства по-ефективно на слухове в сравнение с БСП, тъй като ги опровергава, омаловажава и контраатакува, докато БСП не успява да ги омаловажи или контраатакува добре, но може да се поучи от практиките на ГЕРБ. И двете партии обаче нямат ясна позиция за противодействие на фалшивите новини, а има мнения, че стимулират разпространяването им, когато са атака срещу опонента. Тази практика трябва да бъде прекратена най-малко в частта за разпространяване на неистини.

Причини за по-ефективната кризисна комуникация на ГЕРБ в сравнение с тази на БСП могат да бъдат търсени и в произхода и организацията в партиите – ГЕРБ е по-скоро лидерска партия, в която има стройни системи за бърза реакция, докато БСП е „тежка машина“, в която комуникацията се задвижва бавно, но пък може да се предполага, че по-често се чуват различни мнения, в т.ч. и за действия при криза. Т.е. от една страна бързата и почти еднолична реакция при ГЕРБ е добра и работеща практика, но от друга обаче – може да доведе до „изпускане“ на някоя гледна точка или интерпретация, шансът за което намалява при БСП, където има практика да се чуват различни мнения. Поради това вероятно трябва да се търси баланс или да се избегне „изпускане на подробности“ чрез предварителна подготовка.

**Препоръки:** И ГЕРБ, и БСП трябва да планират и управляват по-честна и открита комуникация с вътрешните и външните публики, да търсят реална обратна връзка от тях, както и да им дават по-пълни опорни точки (инструктираща информация и информация за приспособяване към бъдещи решения). БСП трябва да се научи да реагира по-бързо и да управлява разпространението на кризисна информация така, че тя да достига в чист вид до

заинтересованите страни (дори това да значи намаляване на посредниците).

В плана на ГЕРБ трябва просто да бъдат разписани действия като опровергаване, омаловажаване или контраатака на слухове, докато БСП трябва да се поучи от всички тези добри практики на ГЕРБ. В моделите си за управление на кризисната комуникация и двете партии трябва да отрекат използването и стимулиране на разпространението на фалшиви новини. И двете партии могат да се възползват от работния модел за ефективна кризисна комуникация на политически организации (в т.ч. партии), обобщен по-рано.

**Понятиен индикатор 3 – Адекватни канали за комуникация:** И ГЕРБ, и БСП използват адекватни канали за кризисна комуникация като лични срещи, партийни срещи и събития, медии (телевизия, сайтове, радио и вестници), социални мрежи (основно фейсбук и твитър), но не винаги ги използват в пълния им капацитет, т.е. достатъчно ефективно, тъй като по-скоро се интересуват от разпространяване на информация за положителната си репутация, отколкото чрез тези канали да бъдат реално полезни на заинтересованите страни и да дадат цялата информация. От гледна точка на управлението отказ да се разкрие цялата информация може да се разглежда като отказ за поемане на отговорност, а от гледна точка на заинтересованите страни – по-скоро води до влошена репутация и загуба на доверието, както и риск от вторични кризи при разкриване на информацията от друг източник.

При криза ГЕРБ се справя по-добре от БСП при иницирането на участия в медиите, но пък иницира по-малко партийни събития. От своя страна БСП не може да управлява ефективно партийните събития и те често стават повод за вторични конфликти (вътрешни кризи). Това би могло да значи, че ГЕРБ се опитва да ограничи личните контакти с вътрешни публики (вътрешни заинтересовани страни), а да пуска информацията през медии или опосредствани канали, за да няма интерпретации и да не се стига до вътрешни противоречия при зачестяване на партийните събития. За разлика от БСП ГЕРБ пък не издава партийни документи като позиции и почти няма партийни събития по време на криза. В същото време обаче основно правило на ГЕРБ при криза е да се отиде на мястото на събитието, т.е. да се комуникира от първо лице.

Недобрите контакти на медиите и лошата организация на кризисните партийни събития са сред причините при криза БСП да не успява да иницира участия в медиите, да разпространи бързо информация за изход от кризата, а понякога да я нагнетява с интерпретации и вътрешни конфликти.

Причини за тези изводи могат да се търсят и във вида и организацията на работа на двете партии. ГЕРБ е лидерска партия и решенията се вземат по-скоро еднолично, без да има широко обсъждане в органите ѝ, докато БСП има по-широко развит вътрешнопартиен живот, при който понякога се раждат противоречия. Може да се твърди, че ГЕРБ има по-добри контакти с медиите и то не само защото почти винаги е на власт, а понеже има по-добро планиране, организация, ръководене и контрол.

**Препоръки:** И ГЕРБ, и БСП трябва да изградят напълно и разпишат свои модели за управление на кризисната комуникация с планирана комуникация през различни канали, като се зложат повече лични срещи със заинтересовани страни при криза, както и издаването на повече документи с мерки за действие (планове, инструкции). При криза БСП трябва да намери начин да иницира повече участия в медиите, което минава през подобряване на контактите с тях.

Изказванията на партийните членове в медиите и социалните мрежи като фейсбук трябва да са координирани и да представят позицията на партията, за да не се стига до

вторични кризи (с доверието). И двете партии могат да се възползват от работния модел за ефективна кризисна комуникация на политически организации (в т.ч. партии), обобщен по-рано.

**Понятиен индикатор 4 – Ефективна комуникация с медиите:** При криза ГЕРБ комуникира по-скоро адекватно с медиите, докато БСП не успява да го направи, тъй като не е достатъчно бърза при отговаряне на нуждите им. Причина за това може да бъде, че заради лидерски произход ГЕРБ има навик за по-бърза реакция от „тежката машина“ БСП. Освен това БСП не е добре организирана, има и мнения, че се държи „елитарно“, което може да е причина за закъснялата реакция и лошите взаимодействия и комуникация с медиите. Причини може да се търсят и в състоянието на медиите, но такива фактори не се отчитат в изследването – негово ограничение са.

И двете партии не дават всички факти на медиите, но на БСП изглежда ѝ е по-трудно да представи и политическата си позиция за кризата, както и да инициира достатъчно участия медиите. Има различни допускания защо двете партии не са достатъчно открити към медиите – нямат добри контакти с медиите, подценяват сложността на кризисната ситуация или не гледат на медиите като равноправен участник или партньор в кризисната комуникация, а като транслятор на информация и то - на желаната от тях информация, над когото понякога даже се опитват да укажат контрол и дори натиск.

**Препоръки:** И ГЕРБ, и БСП трябва да изградят напълно и разпишат свои модели за управление на кризисната комуникация с планове за комуникация с медиите, като залегнат на бързина на реакцията, която ГЕРБ и сега има; на откритост и достъпност за медиите; да разрешат и представянето на „неудобните факти за кризата“, за да се избегнат вторичните ѝ прояви. За разлика от ГЕРБ БСП трябва да намери начин „да вкара“ позицията си при криза в медийния поток. И двете партии могат да се възползват от работния модел за ефективна кризисна комуникация на политически организации (в т.ч. партии), обобщен по-рано.

**Понятиен индикатор 5 – Адекватна/ефективна комуникация с/спрямо политическите опоненти:** ГЕРБ успява да води адекватна (ефективна) комуникация с политическите опоненти, докато БСП не винаги успява да го прави и една от причините за това е бавната ѝ реакция. Колко бързо или съответно – бавно дадена партия управлява кризисната си комуникация с опонентите зависи не само от навиците, организацията на работа и възможностите за реакция, но и от това кой е инициатор на комуникация (нападките). Може да се предположи, че тъй като ГЕРБ и БСП са основни политически опоненти, БСП не успя да се справя така ефективно с кризисната комуникация с опонента, тъй като ГЕРБ го прави, като по-често задава тона на политическите престрелки и вероятно по-често отнема инициативата. Т.е. отнемането на инициативата може да бъде основен фактор за успешността и адекватността на кризисната комуникация с/срещу опоненти.

След като ГЕРБ успява да проведе по-ефективна кризисна комуникация с политическите опоненти от БСП, значи ГЕРБ по-скоро успява да запази добра репутация или да ограничи щетите върху нея след „сблъсък“ за разлика от БСП. Причини за това могат да се търсят не само в комуникационните стратегии на двете партии и бързината и ефективността на реализацията им, но и в тяхната история – докато ГЕРБ е по-млада партия, БСП има вековна история като БКП и следователно - повече поводи да бъде

атакувана. Една от стратегиите за противопоставяне на двете партии е споменът за комунизма – ГЕРБ напада БСП за грешките в този период, а БСП се опитва да събуди носталгията у по-възрастните избиратели.

**Препоръки:** ГЕРБ и БСП трябва да обърнат внимание на управлението на кризисната комуникация към опоненти в моделите си за управление на кризисна комуникация, които предстои да синтезират и разпишат. Техниките, които трябва да бъдат включени по отношение на нападите на опоненти, са (1) признаване на грешка и бърза развързка чрез оставка, (2) бързо оборване чрез отричане, (3) бърза контраатака (заради друг проблем, скандал) и (4) дори омаловажаване. И двете партии могат да се възползват от работния модел за ефективна кризисна комуникация на политически организации (в т.ч. партии), обобщен по-рано.

**Още препоръки:** Препоръките на вътрешни и външни наблюдатели за подобрене на кризисната комуникация на ГЕРБ и БСП са важни за ръководствата на двете партии, които трябва да планират, организират, ръководят и контролират нейното управление.

За ГЕРБ се препоръчва изграждането и разписването на модел за управление на кризисна комуникация, в който освен сегашните практики да се планира субординацията на действията на отделните структури; да се планират и обучат нови говорители; да залага на сериозност, по-голяма честност, откритост и достъпност; да се дава повече информация на публиките, както и да има по-задълбочен анализ и ползване на минал опит. Пожарните действия трябва да намалееят, но не за сметка на бързината – кризисната комуникация на ГЕРБ трябва да бъде планирано бърза и по-сериозна.

За БСП се препоръчва изграждането и разписването на модел за управление на кризисна комуникация, в който освен добрите практики към момента да се планира бърза кризисна комуникация, без това да бъде за сметка на качеството ѝ. В него, също както при ГЕРБ, трябва да се заложи на по-голяма честност, откритост и достъпност и да се дава повече информация на публиките. БСП трябва да планира и организира и по-качествен анализ на кризисната ситуация, използване на по-голям минал опит, както и на по-съвременни медийни похвати. В модела трябва да се заложи и субординация и координация между вътрешните публики, за да се избегнат противоречия в позициите им, които могат да създадат вторични кризи.

**Извод:** При изследване наличието на понятийните индикатори се вижда, че макар и да няма обоснован модел за управление на кризисната комуникация с план за действие и комуникация в условията на криза ГЕРБ покрива някои от основните критерии за ефективна кризисна комуникация – комуникира бързо, дава информация на вътрешни и външни заинтересовани страни през различни канали, позицията ѝ присъства в медиите, успява да обори нападите на опоненти. Така може да се обобщи, че при ГЕРБ в някаква степен е наличен понятийният индикатор с най-голяма тежест – работа по разписан модел за управление на кризисна комуникация. В по-голяма степен са налични и останалите понятийни индикатори – ефективна и адекватна комуникация с (2) вътрешни и външни публики, (4) медии и (5) политически опоненти по (3) адекватни канали на комуникация.

В същото време най-вече заради липса на модел за управление на кризисната комуникация с план за действие и комуникация, бавене и недобри методи на комуникация, БСП по-скоро не успява да води ефективна кризисна комуникация, да разпрати информация без интерпретация на всички заинтересовани страни, „да вкара“ достатъчно от своята позиция в медиите и да отговори адекватно на нападите на опоненти, макар и да ползва ефективни (адекватни) канали на кризисна комуникация. Така може да се обобщи,

че при БСП в изключително голяма степен отсъстват четири от понятийните индикатори, в т.ч. и този с най-голяма тежест – разписаният модел за управление на кризисната комуникация. В голяма степен присъства само един от понятийните индикатори – използването на адекватни канали за кризисна комуникация.

Така може да се обобщи, че като цяло напълно не присъстват повечето на брой индикатори, а тези с най-голяма тежест в известна или най-голяма степен отсъстват. Макар и в някаква степен ГЕРБ да спазва практиките в работния модел за ефективна кризисна комуникация, и при двете партии отсъства понятийния индикатор с най-голяма тежест – работата по разписан модел за управление на кризисната комуникация. Все пак при ГЕРБ в различна степен присъстват останалите понятийни индикатори, но при БСП – почти всички отсъстват. Следователно може да се направи заключение, че изследователската теза е частично доказана.

**Заключение:** Изследователската теза е частично доказана, тъй като фактически и ГЕРБ, и БСП нямат напълно изградени системи за добро управление на кризисната комуникация. Въпреки че няма разписан модел за управление на кризисната комуникация, ГЕРБ работи по някои установени добри практики, докато БСП трябва да въведе такива в управлението на кризисната си комуникация. И двете партии имат нужда от предварителна подготовка за реакция и комуникация в условията на криза, т.е. препоръчително е да работят по модел за управление на кризисната комуникация, в който са включени действия преди, по време на и след кризата.

**Препоръки:** На база на препоръките на вътрешни и външни наблюдатели и изводите от изследването на двете партии може да се препоръчат конкретни действия за подобряване на управлението на кризисната комуникация.

#### **За ГЕРБ основните препоръки са:**

- изграждане на модел за управление на кризисната комуникация, който включва комуникация преди, по време на и след кризата;
- създаване на план за комуникация по време на кризата с цел успокояване, разрешаване и възстановяване от кризата, както и възстановяване и запазване на репутацията и доверието;
- формиране на кризисен щаб, използване на мнения и на външни експерти;
- даване на повече факти, инструктираща информация и информация за приспособяване към решенията на заинтересованите страни;
- реална честност, достъпност и откритост към заинтересованите страни и медиите и търсене на реална обратна връзка от тях;
- отказ от разпространението на слухове и фалшиви новини дори и като методи на кризисната комуникация;

#### **За БСП основните препоръки са:**

- изграждане на модел за управление на кризисната комуникация, който включва комуникация преди, по време на и след кризата;
- бързина на реакцията и комуникацията;
- създаване на план за комуникация по време на кризата с цел успокояване, разрешаване и възстановяване от кризата, както и възстановяване и запазване на репутацията и доверието;
- формиране на кризисен щаб, търсене на мнения и на външни експерти за анализа на кризисната ситуация, използване на минал опит и добри практики;

- даване на повече факти, инструктираща информация и информация за приспособяване към решенията на заинтересованите страни;
- изчистване на „шумовете“ в комуникационните канали, за да може информацията да пристига в чист вид, без интерпретация;
- даване на повече информация за възстановяване на репутацията;
- по-голямо присъствие в медиите чрез позиция на партията за кризата;
- реална честност, достъпност и откритост към заинтересованите страни и медиите и търсене на реална обратна връзка от тях;
- по-ефективна реакция на нападите на опоненти чрез отричане, омаловажаване и/или контраатака;
  - отказ от разпространението на слухове и фалшиви новини дори и като методи на кризисната комуникация;

### **Модел за ефективна кризисна комуникация на политически партии в България**

Според конкретните си нужди и ГЕРБ, и БСП могат да ползват изградения на база на досегашни изследвания работен модел за ефективна кризисна комуникация на политически организации (в т.ч. партии), който трябва да бъде актуализиран в няколко направления (виж по-долу и таб. 3). Работният модел трябва да бъде развит в следните посоки:

- освен фактите при криза трябва да се съобщи и партийната позиция (плюс опорни точки). Методът на БСП е да има двама говорители по проблема – експерт и политик: първият да обясни детайлите и решенията, вторият - позицията;
- опитите за преобръщане (разместване, подменяне) на дневния ред могат да бъдат не само чрез положителни събития в полза на партията в криза, но и с разкриване на реални проблеми (по-големи проблеми), които в повечето случаи засягат или вредят на политическия опонент. Така от една страна се измества погледа от кризата, от друга – се отнема инициативата на опонента да нападе изпадналата в криза партия. Вкарването на други проблеми в дневния ред обаче трябва да се основава не на слухове и на фалшиви новини, а – само на реални факти;
- омаловажаване на проблемите също може да бъде стратегия, но в случаи, когато кризите не са много дълбоки;
- на фалшивите новини (постистината) трябва да се отговаря както на слуховете – чрез опровергаване, омаловажаване, контраатака;
- да не се допускат вторични кризи, като:
  - при вътрешна криза трябва да се внимава със зачестяването на партийните събития, защото те могат да доведат до разрастване на противоречията и влошаване на публичната репутация на партията;
  - комуникацията на отделни политици в социалните мрежи трябва да бъде добре премислена и планирана, за да не стават допълнителни скандали;
  - да не се крият факти от медиите, което може да доведе до вторични кризи и загуба на доверие в партията;

От опита на ГЕРБ и БСП могат да се използват и още някои добри практики:

- за обратна връзка могат да се правят вътрешни социологически проучвания (вътрешни анкети) в партиите (от ГЕРБ);
- създаване на вътрешни чатове като канали на комуникация или мейл групи (от ГЕРБ

и БСП);

- за всички кризи да се информират и европейските (международните) партньори (от ГЕРБ);
- при комуникацията при проблем или криза винаги да има лице, т.е. да се избягват индиректните форми на комуникация (от БСП) и да се ходи на място (от ГЕРБ);

Тогава работният модел за ефективна кризисна комуникация за политически партии (и др. политически организации) е развит така:

**1. Преди кризата.** Политическите партии трябва да разпишат модел за управление на кризисна комуникация, който да съдържа план за действие и комуникация по време на криза. В него трябва да са предвидени **силните и слабите страни** на политическата организация, както и онези **точки** в страната, където кризата може да има най-съкрушителен ефект.

- **управление (основно в модела)** – на този етап при планирането на модела трябва да се разчита на минал опит и изпробване (тестване) на ефективни практики за кризисна комуникация;
- **информация** – на този етап трябва да се дават основно съобщения за **подготовка за кризата** и за **запазване и подобряване на репутацията**, което би увеличило електоралната подкрепа;
- **методи на комуникация** – на този етап дневният ред на обществото трябва да се запълва с положителна информация за съответната политическа партия;
- **публики** – на този етап с вътрешните публики трябва да се работи за подготовка за реакция при криза, а с външните – за доверие и добра репутация. Обратната връзка е важна;
- **вътрешни публики (партиен актив)** – партиите трябва да предприемат комуникационни действия за **подготовка** на членове и структури за реакция и комуникация при криза. На **партийни сбирки и по вътрешни канали на комуникация** (документи, вестници, **чатове**<sup>\*</sup>) могат да се дадат разяснения за реакция и комуникация при криза, както и да се правят **тренинги чрез симулации на рискови събития**. Основното е **партийният актив да бъде обучен да управлява кризисната комуникация бързо**, по всички канали и чрез разпращане на информация до всички заинтересовани страни, за да се успокои обстановката, разреши проблема и запази (възстанови) репутацията. Комуникацията трябва да изгражда вътрешно доверие и репутация;
- **външни публики (избиратели, общественост)** – преди кризата политическите партии трябва да се опитват да **запазят (увеличат) доверието на избирателите** (потенциалните избиратели). С директната и индиректна комуникация с външните публики трябва да се **поддържа добра репутация**. Важно е политическите партии да създават добри възможности за получаване на **обратна връзка** от външните публики (**вариант за това са срещи и социологически проучвания**);
- **канали за комуникация** – лични срещи, вътрешни канали за комуникация, медии;
- **нови канали за комуникация** – създаване на ефективни канали за комуникация в интернет и социалните мрежи, по които бързо да се разпространява всякакъв вид информация до широки публики;
- **медии** – изграждане на **добри връзки с медиите**, които са основен канал на кризисна комуникация, както и стремеж за подаване и разпространяване на информация, която да гради **положителна репутация** (чрез събития, пресконференции, прессъобщения

<sup>\*</sup>С този шрифт са обозначени подобренията в (развитието на) работния модел след изследването.

и т.н.);

- **политически опоненти** – на този етап политическите партии трябва да се опитат да ограничат (комуникационните) нападки от страна на опонентите, които могат да засегнат репутацията и да доведат до криза (или да я засилят). От опонентите трябва да се отнема инициативата, да не се позволява разпространението на слухове и фалшиви новини, които биха предизвикали криза;

**2. По време на кризата.** Политическите организации (в т.ч. партии) трябва управляват кризисната комуникация така, че да дават **бързо, пълна и точна информация за кризата** (причини, действия за разрешаването ѝ, последствия) **на всички заинтересовани страни**, като търсят **обратна връзка** от тях. Моделът за управление на кризисната комуникация трябва да съдържа **план за комуникация по време на криза** (виж фиг. 6 и по-долу).

- **управление (основно в модела)** – управляваната комуникация трябва да води до успокояване и разрешаване на кризата и възстановяване от нея, както и възстановяване и подобряване на репутацията, което понякога минава през **промяна**.

- **информация** – на този етап трябва да се дават факти (истината), инструктираща информация и информация за приспособяване, но най-вече информация за запазване на репутацията, както и позицията (опорните точки) на партията;

- **методи на комуникация** – признаване на истината (даване на факти) и излагане на позицията на партията и комуникиране на решението за изход от кризата, **преобръщане на дневния ред на обществото**, т.е. изместване на темата с положителна новина (положително събитие) или с истинна информация за друг проблем (криза);

- **публики** – работа с всички публики за разрешаване на кризата и търсене на обратна връзка от тях;

- **вътрешни публики (партиен актив)** – по всякакви канали (събрания, съобщения, медии и социални мрежи) се дават насоки от една страна за **разрешаване на кризата**, а от друга – за **запазване на доверие и репутация**, в т.ч. и преодоляване на слухове. Търсене на обратна връзка от партийния актив (да се обръща внимание, че на вътрешнопартийните събития могат да се засилят противоречията и да се стигне до влошаване на репутацията);

- **външни публики (избиратели, общественост)** – бързо да се дадат факти и **инструктираща информация** за разрешаване на проблема (при пряко засягане на външните публики) и да се работи за репутацията. Сред стратегиите за възстановяване на репутация и доверие са **оправдание или поемане на отговорност за кризата чрез признаване на грешка и извинение** (може да се изразят емпатия или съпричастност), както и с информация за други положителни събития и истинна информация за други проблеми (кризи);

- **канали за комуникация** – лични срещи, партийни събития, медии, нови канали за комуникация;

- **нови канали за комуникация** – при криза трябва да се използват всякакви канали за разпространяване на информация, в т.ч. социални мрежи и онлайн платформи;

- **медии** – на тях трябва да се дава **бърза и точна информация** и позицията (опорните точки) на партията и да се направи опит да се предоставят данни за запазване на репутацията. Нужно е **максимално участие** на засегнатата от кризата политическа организация в медиите – интервюта, пресконференции, прессъобщения, други събития;

- **политически опоненти** – комуникационни дейности, които да **отнемат възможността за нападки от страна на опонентите**, в т.ч. (аргументирани) нападки към



тях. Партиите трябва **противодействат на слухове и фалшиви новини** по техен адрес **чрез опровергаване, омаловажаване или контраатака**. Ако е истина, трябва да се признае грешката и **да се поеме отговорност**;

**3. След кризата.** След кризата политически организации (в т.ч. партии) трябва да направят анализ, да извлекат поуки от случилото се и **да резюмират ефективни практики за кризисна комуникация**. Освен това е нужна комуникация за **възстановяване на репутацията и печелене на доверие**.

- **управление (основно в модела)** – обогатяване на модела за управление на кризисна комуникация;

- **информация** – на този етап трябва да се дава инструктираща информация и информация за приспособяване (за да се свикне с промените след разрешаването на кризата), но **най-вече информация за възстановяване и подобряване на репутацията**;

- **методи на комуникация** – положителни събития, противодействие на слухове и **фалшиви новини**;

- **публики** – работа за доверие, добра репутация и превенция, търсене на обратна връзка;

- **вътрешни публики (партиен актив)** – **възстановяване на доверието** в партията, вътрешна мобилизация, извличане на поуки и обогатяване на модела за управление на кризисна комуникация. Насърчаване на вътрешните публики за работа за възстановяване и увеличаване на доверието на външните;

- **външни публики (избиратели, общност)** – комуникация за превенция, възстановяване на репутацията и разширяване на доверието и **за обратна връзка**;

- **канални за комуникация** – лични срещи, партийни събития, медии, нови канали;

- **нови канали на комуникация** – активно използване на двустранна онлайн комуникация и социални медии; **по-активно търсене на обратна връзка чрез тях**;

- **медии** – присъствие в медиите, за да се намали негативния ефект от кризата, да се възстанови репутацията и да се разшири доверието. Изграждане на **по-добри контакти с медиите**;

- **политически опоненти** – изземане на инициативата от опонентите и комуникация, която гради по-добра от тяхната репутация. Непозволяване на опонентите да очернят репутацията на пострадалата от кризата организация.

**Работният модел за ефективна кризисна комуникация на политически организации (партии)** включва управление на комуникация преди, по време на и след кризата, което засяга основно вътрешни и външни заинтересовани страни, медии и опоненти. Целта е да се предоставя различна по вид информация и да се разпространява по различни канали (вж. табл. 3).

Табл. 3 Работен модел за ефективна кризисна комуникация на политически организации (в т.ч. партии)

Комуникация	Управление (основно в модела)	Публики		Канали на комуникация		Медии	Опоненти
		Вътрешни	Външни	Традиционни	Социални мрежи		
<b>Преди криза</b>	Подготовка за кризата. Ефективни практики за кризисна комуникация. Позитивни събития. Репутация Доверие.	Подготовка. „Тестове“ за реакция. Доверие. Репутация. Обратна връзка	Доверие. Добра репутация. Обратна връзка.	Партийни сбирки. Лични срещи. Съобщения	Добра репутация. „Тест“ за пускане на кризисен план.	Добри връзки. Добра репутация.	Недопускане на атаки.
<b>При криза</b>	Разрешаване и възстановяване от кризата. Промяна Обръщане на дневния ред с положителни новини и <u>разкриване на проблеми.</u> Възстановяване на доверие и репутация. Представяне на <u>позицията на партията.</u>	Инструкции за реакция при кризата. <u>Позицията на партията.</u> Спешни действия. Превенция на слухове <u>и фалшиви новини.</u> Работа за добра репутация и доверие. Обратна връзка	Инструкции за реакция. <u>Позицията на партията.</u> Емпатия. Работа за добра репутация и доверие. Справяне със слухове <u>и фалшиви новини.</u> Обратна връзка	Извънредни срещи, сбирки, обиколки на ръководствата в страната <u>(но пазене от вътрешни сблъсъци)</u> Съобщения инструкции план, <u>(чатове)</u>	Бързи съобщения до широка публика. Обратна връзка и <u>чатове.</u> Опити за възстановяване на репутация и доверие	Бърза информация <u>Позицията на партията.</u> Присъствие. Пресконференции. Интервюта. Съобщения. Работа за добра репутация и доверие <u>чрез положителни събития и разкриване на проблеми.</u>	Недопускане на атаки. Противодействие на атаки. <u>Съобщаване за по-големи проблеми (кризи).</u> Нападки за защита.
<b>След криза</b>	Поуки. Обогатяване на модел. Доверие. По-добра репутация.	Поуки. Работа за добра репутация и доверие. Обратна връзка	Поуки. Работа за добра репутация и доверие. Обратна връзка	Партийни сбирки. Лични срещи. Поуки от кризата	Работа за доверие и добра репутация	Присъствие в медиите. Работа за доверие и репутация.	Недопускане на атаки.

Към работния модел може да се разпише и **план** (вж. точка 2 от модела и табл.4).

**Табл. 4** План за управление на комуникацията по време на криза

Комуникация при криза	Управление (основно в модела)	Вътрешни и външни публики	Канали на комуникация	Медии	Политически опоненти
<b>Принципи</b>	Бързина, анализ на ситуацията, минал опит, кризисен щаб, говорител(и), външни експерти	Бързина, пълна информация; доверие, репутация	Лични срещи, партийни събития, медии (събития за медиите), социални мрежи	Бързина, пълна информация, доверие	Бързина, ограничаване на атаки, изпреварващо доверие
<b>Цели</b>	Успокояване и разрешаване на кризата и възстановяване от нея, запазване и подобряване на репутацията и на доверието, <u>недопускане на вторични кризи</u> промяна	Успокояване и разрешаване на кризата и възстановяване от нея, запазване и подобряване на репутацията и на доверието, <u>недопускане на вторични кризи</u> промяна.	Бързо разпространение на информация до всички заинтересовани страни за успокояване и разрешаване на кризата, <u>недопускане на вторични кризи</u> , обратна връзка	Успокояване и разрешаване на кризата и възстановяване от нея, запазване и подобряване на репутацията и на доверието, <u>недопускане на вторични кризи</u> промяна	Запазване на репутацията, противодействие на слухове и <u>на фалшиви новини</u>
<b>Информация</b>	Факти, инструктираща информация, за приспособяване, за репутация <u>позиция на партията</u>	Факти, инструктираща информация, за приспособяване, за репутация, <u>позиция на партията</u>	Факти, инструктираща информация, за приспособяване, за репутация, <u>позиция на партията</u> обратна връзка	Факти, инструктираща информация, за приспособяване, за репутация <u>позиция на партията</u>	Информация за оборване на нападки и омаловажаване на слухове и <u>на фалшиви новини</u> ;
<b>Методи</b>	Признаване на грешка и план за разрешаване на проблема, омаловажаване, контраатака, преобръщане на дневния ред, позитивни събития и <u>дори разкриване на</u>	Признаване на грешка и план за разрешаване на проблема, омаловажаване, контраатака, преобръщане на дневния ред,	Комбинация на различни канали с цел прилагане на различни методи за кризисна комуникация	Признаване на грешка и план за разрешаване на проблема, омаловажаване, контраатака, преобръщане на дневния ред,	Опровергаване, омаловажаване, контраатака и <u>дори разкриване на други проблеми</u>

	<u>други проблеми</u>	позитивни събития и <u>дори разкриване на други проблеми</u>		позитивни събития и <u>дори разкриване на други проблеми</u>	
--	-----------------------	--	--	--	--

Основен резултат на изследването е, че е разработен, апробиран и развит работен модел за ефективна кризисна комуникация на политически организации (в т.ч. партии), който като цяло може да бъде от полза в практиката на ГЕРБ и БСП. От резултатите на изследването могат да се възползват не само партиите и ръководствата им, но и заинтересовани страни и медии. Моделът може да се използва за диагностика на конкретни организации и изследователски цели.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Bacheva, I. (2012). Krizisnite komunikatsii v erata na sotsialnite medii, Retorika i komunikatsii, br. 5, <http://rhetoric.bg/>, posledno poseshtenie na 10.09.2018. [Бачева, И. (2012). Кризисните комуникации в ерата на социалните медии, *Реторика и комуникации*, бр. 5, <http://rhetoric.bg/>, последно посещение на 10.09.2018.]
- Marinov, R. (2013). Komunikatsia i krizisen menidzhmant, Retorika i komunikatsii, br. 9, <http://rhetoric.bg/>, posledno poseshtenie na 02.09.2018. [Маринов, Р. (2013). Комуникация и кризисен мениджмънт, *Реторика и комуникации*, бр. 9, <http://rhetoric.bg/>, последно посещение на 02.09.2018.]
- Pacheva, V. (2009). Krizata pod kontrol. Korporativna komunikatsia v krizisna situatsia. Sofia: Izd. M-8-M. [Пачева, В. (2009). *Кризата под контрол. Корпоративна комуникация в кризисна ситуация*. София: Изд. М-8-М.]
- Anthonissen, P. (2008). *Crisis communication: practical PR strategies for reputation management and company survival*. UK, USA: Kogan Page.
- Coombs, T. (2007). Crisis management and Communications. *Institute for PR*, <https://instituteforpr.org/>, последно посещение на 10.09.2018.
- Coombs, W. T. & Holladay, S. J. (2010). *Handlebook of Crisis Communication*. UK, USA: Wiley-Blackwell
- Reynolds, B. & Seeger, M. W. (2005). Crisis and Emergency Risk Communication as an Integrative Model. *Journal of Health Communication*, Vol. 10, 43–55.
- Royse, M. (2012). The 7 Cs of building a social media strategy. *The Public Relations Institute of Australia*, <https://www.pria.com.au/>, последно посещение на 10.09.2018.
- Seeger, M. W. (2006). Best Practices in Crisis Communication: An Expert Panel Process. *Journal of Applied Communication Research*, Vol. 34, 3, 232–244

# РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

## РЕГИОНАЛИЗИРАНЕТО НА БЪЛГАРИЯ: СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И ГЕОПОЛИТИЧЕСКА ИДЕНТИФИКАЦИЯ

Косьо Стойчев

### Резюме

*Създаването и определянето на региони, а именно прокарването на граници и дефинирането на териториални формирания по определен признак или група критерии, е основен проблем на науката и практиката. Регионалните промени са бавни и редки. Така и трябва да бъде. Често хората не ги отразяват в личния си хоризонт на човешкия живот, но веднъж настъпили, те остават валидни за много дълго време и безвъзвратно се отразяват върху живота на цели страни. Следователно, съвременната география вече няма нужда да информира обществото за географските данни, феномени и факти. Това е общодостъпна информация в глобалната мрежа и библиотеките. Географията мисли и твори за техните отношения, взаимовръзки, свързаност, съподчиненост и синергия. В тази връзка, съм сигурен, че науката и професията географ няма да изчезнат в бъдещето, както прогнозира много от света на информационните технологии, а просто ще еволюират в друга интелектуална форма. Както казва британският професор Харвей – „Географията е твърде важна, за да бъде оставена само на географите“. Тоест, едно по-общностно разбиране за пространството и регионите които го формират, обитаемата среда, която защитаваме, развиваме и наричаме свой дом, е част от нашата културна идентичност.*

## REGIONALIZATION OF BULGARIA: SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT AND GEOPOLITICAL IDENTIFICATION

Kosyo Stoychev, Sofia University

### Abstract

*The creation and designation of regions, namely, the establishment of borders and the definition of territorial formations according to some attribute or group of criteria is a fundamental problem of science and practice. Regional changes are slow and rare. So, it should be. Often, people do not reflect them in their personal horizons of human life, but once they have occurred, they remain valid for a very long time and irreversibly affect the lives of whole countries. Consequently, modern geography no longer needs to inform the public about geographic data, phenomena and facts. This is publicly available information in the global network and libraries. Geography thinks and creates for their relationships, interconnections, connectivity, coexistence and synergy. In this regard, I am sure that geography science and profession will not disappear in the future, as many of the worlds of information technology predict, but will simply evolve into another intellectual form. As British Professor Harvey says - "Geography is too important to be left only to geographers." That is, a more community understanding of the space and the regions that form it, the habitable environment that we defend, develop and call our own home is part of our cultural identity.*

### **За регионалната наука**

Създаването и определянето на региони, а именно прокарването на граници и дефинирането на териториални формирования по определен признак или група критерии, е основен проблем на науката и практиката.

Регионалните промени са бавни и редки. Така и трябва да бъде. Често хората не ги отразяват в личния си хоризонт на човешкия живот, но веднъж настъпили, те остават валидни за много дълго време и безвъзвратно се отразяват върху живота на цели страни. Следователно, съвременната география вече няма нужда да информира обществото за географските данни, феномени и факти. Това е общодостъпна информация в глобалната мрежа и библиотеките. Географията мисли и твори за техните отношения, взаимовръзки, свързаност, съподчиненост и синергия. В тази връзка, съм сигурен, че науката и професията географ няма да изчезнат в бъдещето, както прогнозира много от света на информационните технологии, а просто ще еволюират в друга интелектуална форма. Както казва британският професор Харвей – „Географията е твърде важна, за да бъде оставена само на географите“. Тоест, едно по-общностно разбиране за пространството и регионите които го формират, обитаемата среда, която защитаваме, развиваме и наричаме свой дом, е част от нашата културна идентичност.

По темата за начините, методите и способите за професионално определяне на региони има многобройна научна литература, чийто корени са още от времето на хорологизма на Хетнер<sup>1</sup> (1923). Систематичните научни направления, изследващи пространствената диференциация и анализа на пространствено-времените процеси, както и формирането на техните териториални (регионални проекции), се развиват по-късно. Основна роля имат научното направление икономическа и регионална география и в последствие появилата се регионална наука. Регионалната наука<sup>2</sup> е по-обединителното понятие, тъй като освен географи, към нея се причисляват икономисти, урбанисти, специалисти по ландшафтни науки, социолози, философи, политически науки и други хуманитарни дисциплини. Причината е, че „регионът“ – основният предмет и обект на изследване, поставен като такъв в науката за първи път от американския географ Ричард Хардсорн<sup>3</sup> (познат у нас и като Хардшорн) през далечната 1939 г., е твърде сложен, многопластов и само един вид наука не е в състояние да удовлетвори регионалния анализ и синтез. Затова днес съществуват научни школи, които придават значимост и фаворизират определени критерии, фактори и условия съобразно националното и регионално пространство, за което работят и се стремят да управляват. В тази връзка, не бихме могли да очакваме резултатите от работата на която и да било школа да са еднакви с друга. Например, френската школа би поставила човека и човешката дейност в центъра на вниманието. Германската школа би поставила селищната мрежа и съществуващите транспортни и производствени връзки. Американската школа би използвала и двата предходни критерия и към тях ще включи американския начин на живот и мащаб на агломерирани, концентрация и специализация на производства, които никога не са възниквали в такъв обем в Европа и др. Това е изключително естествен процес и не бива да се търси сравнимост, освен такава, която да измерва получените резултати за качество

---

<sup>1</sup> „Methodische Zeit- und Streitfragen“ в „Geographische Zeitschrift“, Bd. 29 (1923)

<sup>2</sup> Регионална наука се употребява в смисъла на Уолтър Айзърд, който през 1954 г. създава Международната асоциация по регионална наука в САЩ. Днес това е глобална научна организация с акроним RSAI, нейната структура в Европа ERSA /European Regional Science Association/. България е приета за член на ERSA през 2018г. като нейна двадесета секция. - <http://www.regionalscience.org/> <https://ersa.org/>

<sup>3</sup> The Nature of Geography: A Critical Survey of Current Thought in the Light of the Past, 1939

на живот, инфраструктурна осигуреност, удовлетвореност, социално-икономически показатели и др. За нас е достатъчно да имаме ясно разписана методика, която ни дава систематичност и проверимост на получените резултати. С други думи, не би трябвало да съществуват погрешно определени региони, но биха съществували неправилно структурирани методики за регионализация, които изкуствено пораждаат териториални и регионални социално-икономически неравновесия. Европейският съюз нарасна изключително много териториално и включи в себе си 28 страни с различна история, култура и териториално-регионална традиция. Четири от големите школи в географията и регионалната наука са част от него – Френска, Немска, Холандска и Английска<sup>4</sup>. Всички те имат силна регионална основа и собствен поглед. За целите на статията ще представим обобщенията на един от най-утвърдените и признати автори в географията проф. Питър Хагет. Според него терминът „регион“ се употребява при обозначаването на територия, в която избрани критерии, изследващи характера на търсения феномен и неговите пространствени проявления, създават специфичен ефект спрямо териториите извън него, т.е. имат известна доза еднородност. Поради това ключовият фактор при регионалните изследвания е изборът на съдържателни критерии (Haget, 2001)<sup>5</sup>. Авторът предлага следната класификация на регионите, която има общонаучна световна приемственост:

1. Униформни (хомогенни) региони;
2. Нодални (Полярни) региони;
3. Планови или програмни региони.

От своя страна се поделят още на:

1. Региони, определени на база един признак;
2. Региони, определени на база няколко признака;
3. „Общи“ региони (компажи) – (локалитети, области, провинции.)

Униформните (хомогенните) региони са еднородни по отношение на показателя/те (критерия/те), който е избран за водещ при тяхното определяне. Нодалните региони се фокусират върху центровете и тяхната организация. Те са изключително полезни при анализа на градски региони от типа „център – периферия“. Едно от важните различия между униформните и нодалните региони е по отношение на техните граници. Първите имат точно определени граници в пространството, тъй като са резултат от измерими, най-често количествени и качествени критерии. Вторият вид региони нямат точни граници, а по-скоро намаляват действието си (подобно на гравитацията, определим чрез районообразуващ ефект), което е функция пропорционална на нарастването на разстоянието от главния центрообразуващ град. Поради това границите на този тип региони са по-скоро зони на споделено влияние, отколкото линии в пространството, които са отразени на карта<sup>6</sup>. Регионите които България днес преосмисля, са униформни (хомогенни) по отношение на критериите на регламента, те са определени на база няколко признака, а също така и планови/програмни региони по смисъла на Хагет. Вътре в тях има установени градски центрове, тоест, реализирани са и отношения в пространствените структури от типа „център-периферия“. Всичко това прави създаването им сложна интелектуална задача.

<sup>4</sup> Независимо от „Беркзит“, английската школа е оказвала огромно влияние на континента и преди приемането на Великобритания в ЕС през 1971 г., което вероятно ще се запази и в бъдеще.

<sup>5</sup> Haggett, P., (2001) *Geography, A Global Synthesis*, Pearson Education Limited.

<sup>6</sup> Stoychev K. (2012) *Localization approaches for regional development*, Printing house "St. Kliment Ohridski" - ISBN 978-954-07-3398-2

### ***NUTS - Йерархична териториална система на ЕС***

От практическа гледна точка, за целите на управлението на територията на съюза, за по-справедливото и ефективно разпределение на финансовите ресурси между страните членки и съобразно техните нужди и възможности, ЕС предприе създаването на единна система от „Номенклатура на териториални единици за статистика“<sup>7</sup>, приета с Регламент (ЕО) 1059/2003<sup>8</sup>. Допълнително, редица изследвания на ниво ЕС<sup>9</sup> и по региони, доказват задълбочаващи се регионални диспаритети, въпреки политиките на съюза чрез общите фондове, както и редица нови регионални изследвания, които продължават да откриват проблеми, свързани с регионалното развитие, икономическото развитие, общата конкурентоспособност, вътрешни предизвикателства и други. Във връзка с тези анализи бе обновена класификацията през 2016 г. и тя влезе в сила на 01 януари 2018 г. От казаното до тук, можем да направим извода, че NUTS регионите, представляват един компромис, който има за цел да направи статистически измеримо сегашното социално-икономическо състояние на регионите на ЕС, да определи групи региони със сходни проблеми, да определи общи далечни цели и да дефинира политики за тяхното постигане. Тази компромисност е напълно оправдана, но ЕК дава възможност на националните правителства и тяхната експертиза да определят сами броя, териториалния обхват и наименованията на тези региони. България е страна, която се отдалечи от прилагането на научно обосновани подходи в управлението, използвайки ограничена експертиза, което е предпоставка за допускането на рискове с управленски характер при решаването на подобни задачи, които изискват висока научна подготовка и обществено съгласие.

Днес NUTS 2016 на европейско ниво включва 104 региона на ниво NUTS 1, 281 региона в NUTS 2 и 1348 региони на ниво NUTS 3. По регламент, класификацията NUTS е йерархична система за разделяне на икономическата територия на ЕС с три конкретни цели:

1. Събиране, разработване и хармонизиране на европейската регионална статистика;

2. Разработване на социално-икономически анализи на регионите. Към тази цел са трите нива:

- NUTS 1: Основни социално-икономически региони
- NUTS 2: Основни региони за прилагане на регионалните политики
- NUTS 3: Малки региони със специфични профили

3. Определяне на регионалната политика на съюза:

• Региони, допустими за подкрепа по кохезионната политика. На този етап основно за ниво NUTS 2.

Поради огромното многообразие в социално-икономическия профил на регионите, по практически причини, ЕК прецени, че най-ефективно би било да работи с териториално ниво, което е междинно. Това са регионите NUTS 2, които са достатъчно големи, за да отговорят на условията за регионална значимост, хомогенност и идентичност, като едновременно с това са достатъчно малки, за да не прикриват някои статистически обобщения, свързани с националните трендове на основни показатели. Именно поради

<sup>7</sup> NUTS classification (Nomenclature of territorial units for statistics) -

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

<sup>8</sup> Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на съвета от 26 май 2003 г. за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2009/regional-challenges-in-the-perspective-of-2020-regional-disparities-and-future-challenges](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2009/regional-challenges-in-the-perspective-of-2020-regional-disparities-and-future-challenges)



това чл. 3 параграф 2 на Регламента поставя критериите за класификация, което да предпостави търсената относителна хомогенност, за която говори Хагет. Регламентът дава дефиниция на административните единици, които трябва да послужат за териториална основа на отделните нива:

*„За тази цел „административна единица“ означава географска единица с административни пълномощия, която има властта да взема административни или политически решения за областта в границите на правната и институционална рамка на държавата членка.“* Допълнително се поставя изискване за броя на населението, което трябва да живее постоянно на тази територия:

Ниво	Минимум	Максимум
NUTS 1	3 милиона	7 милиона
NUTS 2	800 хил.	3 милиона
NUTS 3	150 хил.	800 хил.

По натам в чл. 3 параграф 5 Регламентът казва *„Ако за дадено ниво от класификацията NUTS в една държава членка не съществуват административни единици с подходящ мащаб, в съответствие с критериите, определени в параграф 2, това ниво NUTS се съставя чрез обединяване на подходящ брой съществуващи по-малки съседни административни единици. При това обединяване трябва да се взимат предвид такива подходящи критерии като географски, социално-икономически, културни условия или условия на околната среда“.*

Както е видно, Регламентът дава голяма свобода на съответните страни членки да постъпят както сметнат за най-добре за техните страни и каквито са регионалните им традиции. Това дава възможност, освен да бъдат удовлетворени изискванията на регионите като териториална основа за събиране на статистика, но и да се приложат и други критерии, които имат по-значими национални цели. Последното условие е много важно за нас, тъй като България има специфичен опит от времето след Освобождението, както и при първата NUTS подялба на ЕС.

Именно критерият за брой население се оказва сериозното предизвикателство, тъй като нашата страна не успя да приложи нито един успешен пакет от мерки, който да доведе до промяна на репродуктивното поведение на населението, както и да се контролират вътрешните и външните миграции. Поради това за изключително кратък период от време на нас ни се наложи да преработим системата от NUTS 2 йерархично ниво вече два пъти след нейното първоначално въвеждане у нас през 2006 г.

### ***Опитът на България за регионализиране***

Проблемите ни започват още на ниво понятиен апарат, като термините, използвани от географите и икономистите регионалисти в България, са доказателство за това, тъй като едновременно съществуват два термина - „район“ и „регион“. Тази „грешка“ се е мултиплицирала и на ниво „Закон за регионалното развитие“, в който се дефинират „райони“, а се провежда регионално развитие. Тоест, грешката е получила нормативна основа на най-високо държавно ниво. Една от големите задачи на новото райониране и промени в закона е терминът „район“ да отпадне напълно и да бъде заменен от „регион“.

Като цяло терминът „район“ се използва единствено в бившия Съветски съюз и България. Според много автори у нас, произходът на думата „район“ е от френската дума „гауон“. От прегледа на специализираните географски речници става ясно, че в тази дума

се влага съдържание, което няма нищо общо с територия. Френската дума „rayon” буквално се превежда като лъч или радиус. В географските речници, издавани от Penguin books<sup>10</sup>, думата „район” отсъства, а в The Little Oxford Dictionary (1990) думата се превежда като равностепенна на „текстилна нишка, производна на целулоза”.

В тази връзка е твърде интересно тълкуването на думата „район”, направено в „Речник на чуждите думи в българския език” (1978), където е посочено, че „думата е с френски произход и има следните значения“:

- 1) Местност с икономически или географски особености;
- 2) Част от населено място или квартал;
- 3) Административно-териториална единица в СССР;
- 4) Място, в което се извършва определено действие; област на действие.”

Тези тълкования в посочения речник са заимствани от съветските (руски) речници, без да се направи критична справка с други източници за съдържанието на понятието. Това е нагледен пример за опасността от мултиплицирането в разговорния български език и в науката на чужди думи с неизяснено и дори погрешно съдържание.

От този кратък преглед на тълкованията по съдържанието на думата „район” става ясно, че тя се използва неправилно за характеризиранието на географски обособени части от земната повърхност. Доказателство за това е написаното от Э. Алаев<sup>11</sup> (1983). Според него терминът „район” е русифициран и той няма „териториално” съдържание нито във Франция, нито в други френско-говорящи страни. Понятието „район” за първи път се въвежда от руския географ А. С. Ермолов през 1879 г. при характеризиранието на селскостопанските зони в Русия. Днес е налице отказ от употребата на термина „район” дори в Русия, което основно се дължи на твърде „точното” географско съдържание на понятието „регион”. Според Э. Алаев (1983) терминът „регион” има многозначно съдържание:

- 1) Синоним на район, или в смисъл на територия, отличаваща се от подобни територии и характеризираща се с единство и взаимовръзки между елементите ѝ, което определя нейната цялост;
- 2) Използва се за обозначаването на съпоставими таксони, принадлежащи към различни системи на таксонизиране, или пък към различни нива в една система;
- 3) Използва се при обозначаването на всяка територия, която по своите признаци не подхожда на приетата вече система за таксономични единици от определен клас в конкретна система за таксонизиране.

В „Кратка географска енциклопедия”<sup>12</sup> (1962) като произход на думата „регион” е посочена латинската дума „regio”, означаваща област или регион, както и употребата ѝ при характеризиранието на големи по площ територии. Това разбиране значително повече, се доближава до логиката на ЕС при създаването на йерархичната система на NUTS.

Според забележителния американски географ Р. Дж. Джонстън (1987) като „регион” се определя всяка част от земната повърхност със свои специфични и характерни особености на природата или човешкото развитие. Те от своя страна дават на тази територия идентичност, обособеност и различие от други подобни части на земната повърхност.

<sup>10</sup> Clark, A., The Penguin Dictionary of Geography (Penguin Reference Books), 2003, Penguin; 3Rev Ed edition, ISBN-10: 0140515054

<sup>11</sup> Alaeв, Э. В., Sotsialno-ekonomicheskaya geografiya. Ponyatiyno-terminologichen slovary, Moskva, 1983

<sup>12</sup> Kratkaya geograficheskaya entsiklopediya. Moskva, 1962.

Според S. V. Cohen (1973) географският регион е организация на пространството, базирана на количествени и качествени критерии и изразяваща единството на различните си елементи.

Според Бояджиев (2005) има две най-възможни обяснения за определянето на региона. Едното е свързано с латинската дума "regere", т.е. територията „отсам“ линията на границата. В Рим „region“ е означавал ареал, който е трябвало да се управлява по принцип, без да се свързва с определена държавна институция. Регионът не се е свързвал с политическата власт и организация. Неговата компетенция е изразявала ограничени териториални властови ресурси. Другото разбиране за произхода е от латинското „Rex“, което означава владение с владетел (Boyadziev, 2005).

На този фон прави впечатление, че в руските и много български публикации определенията за „район“ напълно съвпадат с определенията за „регион“. Така например Э. Алаев (1983) посочва, че „район“ е територия, отличаваща се от други подобни територии, имаща свое вътрешно единство, цялостност и свързаност между елементите си.

От всичко казано можем да направим следния извод: думата „район“ е не само руски вариант на френската дума „rayon“, но съдържанието ѝ изцяло е заимствано от съдържанието на думата „region“ имаща англо-саксонски произход. Това ни дава основание да сметем, че терминът „район“ трябва да отпадне напълно и да бъде заменен от „регион“, най-малкото във връзка с уеднаквяване на терминологията ни със страните от ЕС.

В следващите страници са анализирани някои основни модели за регионализиране на България във връзка с опитите за обосноваване на „нови“ NUTS 2 региони. До колко предложенията, които бяха разгледани от МРРБ са „нови“, е спорен въпрос. България няма големи възможности за значителни промени в обхвата, тъй като социално-икономическите процеси на трансформация протичат твърде бавно. Единственият ускорен процес е този на депопулация на регионите, но това е отделна тема. Страната ни трябва да си отговори само на три важни въпроса относно NUTS 2 регионите:

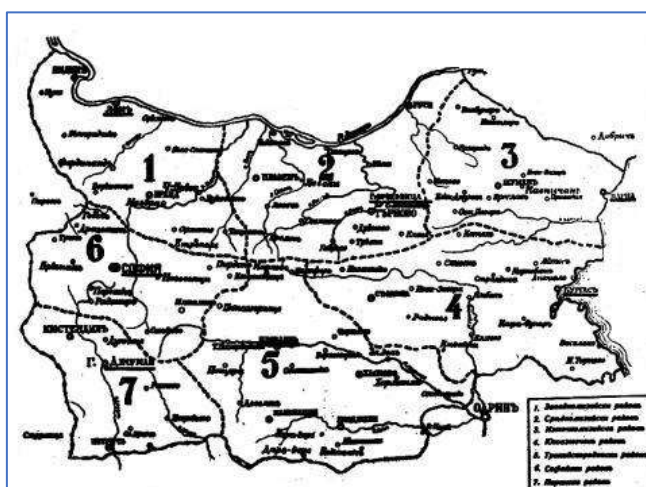
1. Къде е мястото на София?
2. Колко да бъдат новите NUTS 2 региони?
3. Как да се наричат новите NUTS 2 региони?

\*\*\*

Много преди да се реализира настоящото NUTS регионализиране на България редица изтъкнати учени са работили по тази тема и посредством различни критерии и подходи са разработили много схеми за регионализация. Можем да считаме сегашната, а и бъдещата схема за регионализация на България като тяхна производна. За целите на академичната коректност ще споменем няколко основни модела. Първото специализирано райониране е на географът Иван Батаклиев от 1934 г. („Ландшафтно поделение на България“). Независимо, че то е ландшафтно, то е първото, което въвежда конкретни наименования на регионалната подялба на България. Съставено е въз основа на геотектонични, морфологични, климатични, растително-географски и антропо-географски „основи“ на 5 ландшафта или ландшафтни райони, както той ги нарича, които са основен вид на природното райониране: Македоно-Родопски, Среднобългарски, Старо-планински (Балкански), Дунавски плочесторавнинен и Черноморски брегов. Параграф 5 на чл.3 на Регламента допуска участието на този вид критерии при провеждането на регионализирането.

Първото икономическо райониране на България се появява през същата година с автор географът Анастас Бешков<sup>13</sup> (1934), което остава най-качествената подялба до 1944 г. Акад. Бешков дели България на 7 икономически района (икономически комплекса) на базата на критерии като стопанска специализация на територията по отношение развитието на земеделието, производствените традиции на населението (развитие на занаятите), етно- и културно-битови характеристики, особености на населението по територията и нейните природни характеристики. Той дефинира седем района: Западноизточен, Средноизточен, Източноизточен, Югоизточен, Тракийско-Родопски, Пирински (Струмски) и Софийски (фигура 1). Както е видно, се прилага смесен подход при наименоването им – историко-географска провинция, посоки на света, морфоструктура, наименование на селище.

Фигура 1. Икономически райони на България по А. Бешков (1934)



След промените от 1944 г. акад. Бешков се опитва да защити тезата си и още през 1946 г. в статията си „От военновременно към мирновременно стопанство. Стопански план и стопанско райониране“ посочва необходимостта от познаване на отделните райони и то по пътя на тяхното комплексно изследване.<sup>14</sup>

Две години по-късно проф. Игнат Пенков провежда първи опит за проучване в регионален аспект, като поставя въпроса за „икономгеографския район“ като „териториално-производствен комплекс“ с максимално развити вътрешни производствени връзки и специализация в общодържавен мащаб. Тази постановка ще продължи да бъде поддържана от редица учени през социалистическите години до края на 1989 г.

Като резултат И. Пенков и Т. Христов представят своето виждане за делене на страната (декември 1952 г. – януари 1953 г.) на сесия по въпросите за икономическото райониране на България, проведена от Географския институт на БАН съвместно с катедрите при специалност география в СУ и Икономическия институт на БАН. Те определят само 3 основни района (фигура 2): Западен, Югоизточен и Североизточен, както и девет подрайона.

Това икономическо райониране на територията на страната се основава на следните критерии и условия:

<sup>13</sup> Beshkov, A., Stopansko-geografsko podelenie na Bulgaria. Sofia, 1934, s. 11.

<sup>14</sup> Penkov, I., T. Hristov, Ikonomicheska geografia na Bulgaria. Sofia, 1975.

1. отрасловите бази – топливно-енергични, металургични, машиностроителни и др.;
2. отрасловите райони и формирането на промишлени ядра, възли и райони, включително и селскостопанските райони;
3. териториалното разпределение на труда;
4. формите на комплексност;
5. най-важните пътни магистрали с жп. и шосейни възли;
6. районите на пристанищата;
7. функциите на градовете и измененията в селищната мрежа;
8. партийните и правителствените документи;
9. международното разделение на труда, научно-техническия прогрес и интеграцията на страните в СИВ (Penkov, Hristov, 1975).

**Фигура 2. Икономически райони и подрайони по И. Пенков и Т. Христов**



*1 - граница на район; 2 - граница на подрайон*

Пак през този период акад. А. Бешков, проф. Т. Йорданов, проф. Хр. Маринов, И. Захариев, П. Попов застъпват тезата, че не е направено икономическо райониране на страната и че съществуващата схема на административно-териториални единици (области и околии) не съвпада и не би могла да съвпада с икономическите райони. Според тях икономическото райониране представлява „обективен научен процес на разкриване и доказване съществуването на обективни икономически райони по територията на страната”, които са формирани като резултат от развитието на селищната мрежа по националната територия, разпределението на производителните сили и формираните между стопанските агенти производствено-технологични и икономически връзки. Вземат се под внимание лимитиращото влияние на природната среда, най-вече тази на релефа - бариерността на Стара планина, някои културно-битови особености на населението, ежедневните и седмичните трудови пътувания и др. (BAN, 1954). До ден днешен България не е преодоляла разликите в селищно и инфраструктурно развитие между Северна и Южна България.

Обратно на тази теза, Игнат Пенков (1954) поддържа схващането, че „административно-териториалните единици (окръзите) представляват икономически райони”, т.е. твърди, че има покритие между схемата от административно-териториалните единици и икономическите райони.

Друга схема, (фигура 3), предложена от проф. Т. Йорданов (1954), включва 5 икономически района - два в северна (Северозападен и Североизточен) и три в южна България (Югозападен, Маришко-Родопски и Югоизточен).

**Фигура 3. Икономически райони на България по схема на Т. Йорданов**



Действащото към момента NUTS 2 регионализиране почти напълно съвпада с това на Йорданов с малката разлика, че област Стара Загора не е в Югоизточния, тъй като тя никога преди не е считана за Югоизточна област, както и факта, че днес в Северна България районите са 3, но новото предложение за NUTS 2 отново ще ни върне на 2 в северна България.

Особено интензивни работи по отношение на районираната се провеждат през периода 1956-1960 г. Резултати от тях са публикувани в „География на България”, т. 2, 1961 г., където са описани 6 района, а именно: Северозападен, Северен централен, Североизточен, Югозападен, Южен централен и Югоизточен. Това е началото, когато българското национално пространство попада под „желязната завеса“ на посоките на света. И до днес българските региони са представени именно с тези наименования в ЕС, създадени през 1961 г. Завинаги изчезват наименованията, основани на басейнов, морфоструктурен подход или историко-географски провинции.

Към онзи момент авторите на монографията подчертават, че „икономическото райониране се явява необходима предпоставка за комплексното развитие на народното стопанство”. Още резултати от експедиционните изследвания са публикувани в „Икономическо райониране на НРБ”, 1963 г. Общо са представени над десет варианта за схеми на икономическите райони на страната. Районите, които се предлагат, имат различен териториален обхват, природен, демографски, стопански и инфраструктурен потенциал.<sup>15</sup>

Свои схеми представят и редица други автори - Хр. Маринов - 3 района (1953), Т. Йорданов - 5 района (1954), Радка Найденова и Ф. Николов - 8 района (1974), В. Даков - 1 район, Д. С. Тимошкин и др., използвайки едни или други критерии и показатели.<sup>16</sup>

Видно е, че при различните автори не е имало конкретна логическа обвързаност и системност между възприеманите фактори, критерии и показатели, които да оказват влияние при формирането на териториалната основа на районирането.

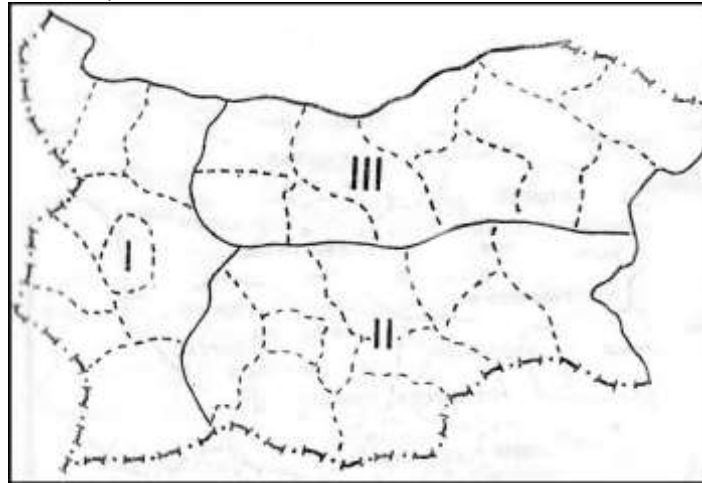
През 1956 г. с публикуването на 273-то Постановление на БАН и други държавни ведомства се възлага да проведат до края на 1960 г. необходимите изследвания и да

<sup>15</sup> Geografia na Bulgaria: Fizicheska i sotsialno-ikonomicheska geografia. Sofia, BAN, 2002, s. 671.

<sup>16</sup> Икономическо райониране на НРБ от 1963 г.

излязат с научен проект за предварителното райониране, а до края на 1965 г. – с окончателен проект за общото райониране на страната. През 1962 г. цитираният авторски колектив (проф. Ив. Захариев, проф. Д. Брадистилов, проф. Радка Найденова, проф. П. Попов и В. Василев) разработват райониране по Постановление 273. Отчита се развитието на производителните сили на територията на България, очертават се два ясно изразени (Западен и Югоизточен) и един трети (Североизточен) в процес на изграждане стопанско-териториални комплексни райони. (фигура 4)

**Фигура 4: Икономически райони на България по схема на Ив. Захариев, Д. Брадистилов, Радка Найденова, П. Попов и В. Василев**



1. Западен (заедно Северозападна и Югозападна България) с център промишлената агломерация София-Перник;

2. Югоизточен (заедно Югоизточна и Южна централна България) с център Пловдив, обединяващ всички промишлени агломерации;

3. Североизточен, който обединява всички промишлени ядра и агломерации в Североизточна и Централна Северна България. В него няма изразен център.

На подобен принцип е проведен опит за икономическо райониране на България, който се прави с „Генералната схема за териториално разположение на производствените сили“ (предварителен вариант). В нея, на основата на формиралите се промишлено-териториални комплекси и териториалната концентрация и специализация на главните отрасли и транспорта, се очертават осем териториално-производствени комплекса, които образуват осем икономически района (фигура 5):

- Югозападен, Западно-Горнотракийски, Източно-Горнотракийски, Югоизточен Приморски, Северозападен, Северен централен, Североизточен Придунавски и Североизточен Приморски.

В основата си тези 8 района съвпадат с описаните по-горе подрайони в схемата на И. Пенков и Т. Христов (1952-1953).

**Фигура 5. Икономически райони по Генералната схема (1972)**



Малко по-късно проф. Дончо Дончев (1983) извежда 7 икономически района (фигура 6) - Софийско-Пернишки (най-големият по икономически потенциал и по степен на стопанско развитие), Западен горнотракийски (Пловдивско-Пазарджишки; втори по големина и икономическа мощ, като включва градовете Пловдив, Пазарджик, Карлово, Смолян, Панагюрище, Асеновград, Велинград, Пещера), Източен Горнотракийски (Източномаришки; включва земите на Старозагорски и Хасковски и части от Кърджалийски, Ямболски и Сливенски окръг).

**Фигура 6. Икономически райони на България по Д. Дончев (1983)**



Дончев определя вътрешнорайонните връзки като важен районнообразуващ фактор, но на първо място поставя ролята на „стопанските центрове“. Той ясно заявява, че ако териториалният обхват на един или друг район трябва да се разшири в дадена посока, то никъде не се допуска промяна на стопанския център, именно защото на територията му действат по-голям брой производствени сили, което го прави центрове по-устойчиви



като районнообразуващ фактор. Тоест, настъпват първите условия за разглеждане на националното ни пространство през призмата на мозайка от центрове и периферии. Концепция, която днес е напълно реализирана в страната в своя преди всичко негативен план, и която бе причина за създаването на Националната концепция за пространствено развитие 2013-2025, която обособи вариантите за бъдещо развитие.

Особено място в онзи период заема статията на „Опит за природно-икономическо (географско) райониране на България с приложение на многомерен статистически анализ” (1984) на проф. Борис Колев и др. Това е първото у нас научно-комплексно географско райониране, отчитащо основните свойства, както на природната, така и на антропогенната подсистема. На базата на разностранна информация за природните и социално-икономическите компоненти се извършва типологична териториална класификация с използването на многомерен статистически анализ и се очертават комплексни райони със сходни характеристики.

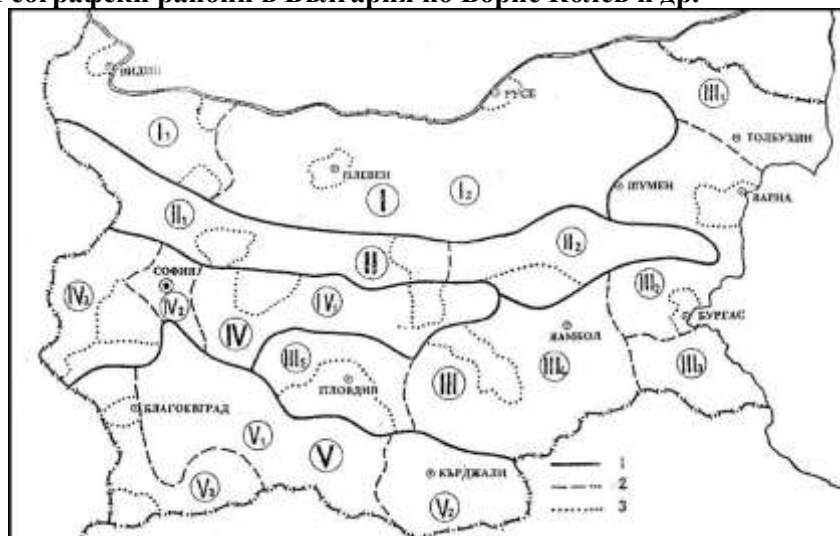
Достоверността на посоченото райониране ни дават принципите, които са използвани като база при определяне обхвата на районите - принцип на еднородност на територията (израз на относително еднаквото проявление на изходните показатели върху територията – хомогенните региони на Хагет), принцип на контрастност (относителната разлика между величините на типичните показатели за отделните еднородни групи от териториални единици) и принцип на комплексност (едновременно приключване и анализиране на всички или повечето от показателите, характеризиращи територията). Всички тези принципи с цел сравнимост и проверимост на изходните данни.

За провеждането на това райониране са използвани 29 показателя (12 природни и 17 социално-икономически), съотнесени към 291 селищни системи<sup>17</sup>. След статистическо преобразуване се получава матрица на тъй наречените евклидови (таксономични) „разстояния”. Това всъщност са „разстояния” между точките в многомерно пространство.

След установяването на минимални таксономични „разстояния”, свързващи отделните точки, се образуват групи от близко разположени точки, наречени таксони. На базата на групирането им се обособява схема от комплексни географски райони в България, състояща се от 5 района и 15 подрайона. Извън разгледаните райони и подрайони остават селищни системи, отличаващи се с изключително големи величини на своите показатели, за разлика от съседните им територии, поради което те не се свързват с тях и не се включват в границите на съответните подрайони.

---

<sup>17</sup> Утвърждават се 291 селищни системи (териториални общности от селища) в НРБ съгл. Постановление 77 на МС от 05.12.1977 г., обн. ДВ бр. 10 от 1978

**Фигура 7. Географски райони в България по Борис Колев и др.**

1 - граница на район; 2 - граница на подрайон; 3 - локалитет

В хода на работата по районирането от територията на цялата страна са отделени двадесет сравнително малки по територия единици, които получават работно название „социално-икономически локалитети“. Те представляват единични (Видин) или групи - от по няколко селищни системи (Пловдив, Асеновград). Както се вижда на фигурата това са селищни системи, на чиято територия са били съсредоточени много големи производствени мощности с национално значение (Колев и др., 1984). Днес все още по страната могат да се отчетат някои подобни зависимости от големи концентрации. Типичен пример в това отношение са Лукойл-Нефтохим за Бургас, Маришкия топливно-енергиен комплекс за Стара Загора, Клъстер „Средногорие“ при добива на цветни и редки метали за общините от Софийска област, АЕЦ Козлодуй за област Враца и др.

Днешните социално-икономически условия са напълно различни и в основата на съвременната регионализация на България трябва да стоят напълно различни мотиви водещи до регионална идентификация от нов тип поставяща човека, неговата среда на обитание (населеното място) и регионалната територия (нейното наименование) като основен източник на културна идентичност. Както е видно от анализа по-горе в страната са били разработени далеч по-сложни регионализации спрямо критериите които поставя регламента.

В периода след 1989 г. районирането на България е поставено в сферата на изпълнителната власт, като по този начин не се отдава предимство на системното изследване на регионалната структура на социално-икономическото и културното развитие на България (Dimov, 2006). Казано иначе почти е прекратен научният подход към тази проблематика, като водеща роля е дадена административно-командния подход, който се подчинява на други цели критерии при вземането на решения.

Съвременното райониране на страната намира място в Конституцията на Република България от 1991 г. и в някои от последващите я закони, сред които Закона за регионалното развитие и последващите му изменения. В този закон е посочена ролята на държавата за регионалното развитие и е уреден въпросът за районите за планиране, термин, който после отпадна, тъй като районите от NUTS 2 у нас нямат администрация и бюджет и респективно няма какво да планират. В тази връзка те са наистина статистически. С решение на Министерския съвет е определен териториалният обхват на 6

такива района, използвани за целите на Националния план за регионално развитие - 2000-2006 г. от периода преди членството в ЕС. По този начин формално се отговаря на изискванията и условията, свързани с присъединяването на България към Европейския съюз (ЕС) в областта на регионалната политика. Тези райони отговаряха в много голяма степен на изискванията на Евростат и по неговата номенклатура са единици от т. нар. равнище NUTS 2. Съгласно глава 21 „Регионална политика и координация на структурните инструменти” от преговорния процес за присъединяване към ЕС, към 01.01.2006 г. страната ни е имала възможността да промени както броя, така и териториалния обхват на районите от ниво 2, но този шанс е пропуснат. Заимстват се териториалната основа и наименованията по посоките на света от 1961 г. и страната ни влиза в ЕС по следния начин:

Северозападен (области с центрове Видин, Монтана и Враца), Северен Централен (области с центрове Плевен, Ловеч, Габрово, Велико Търново и Русе), Североизточен (области с центрове Силистра, Търговище, Разград, Добрич, Шумен и Варна), Югоизточен (области с центрове Бургас, Сливен и Ямбол), Южен Централен (области с центрове Пловдив, Пазарджик, Смолян, Стара Загора, Хасково и Кърджали) и Югозападен (области с центрове София, Перник, Благоевград, Кюстендил и Софийска област).<sup>18</sup>

Фигура 8. NUTS 2 райони в България към 2007 г.



Източник: НЦТР, 2007

Само седем години по-късно поради негативните демографски тенденции, се оказва, че два от тези райони вече не отговаряха на условията на чл. 3 от Регламента (Югозападния и Северозападния). Това наложи административно-командна промяна в териториалната основа на регионалното планиране и област Стара Загора „мигрира“ към Югоизточна България, а областите Ловеч и Плевен „мигрираха“ към Северозападна. Това

<sup>18</sup> Закон за regionalното развитие. DV br. 26 от 1999 г.

постави под въпрос статистическата достоверност на събираните данни по райони, тъй като промяната в териториалната основа води до затрудняване и нарушаване на достоверността на регионалните сравнения.

**Фигура 9. NUTS 2 райони в България към 2010г.**



**Източник: НЦТР, 2007**

Във връзка с тежката динамика на демографските процеси още през 2010 г. Карастоянов и Стойчев (2010)<sup>19</sup> предлагат ново виждане за прерайониране на страната, което се основава на подход, който определя райони, отговарящи на Регламента, но според авторите, са по-устойчиви във времето, като притежават и съответната природна и историко-географска идентификация.

Авторите предлагат културно-цивилизационния и природния подход, с помощта на който определят четири района на територията на страната. Техните наименования дават приоритет на обозначаване на историко-географска принадлежност - Тракия и Родопи; Софийско, Краище и Македония; Добруджа и Лудогорие; Мизия и Предбалкан. Във всяко наименование стои една основна историко-географска провинция и една основна морфоструктура. Това е опит да се преодолеят безличните наименования на база посоките на света и София (Сердика, Средец) да престане да бъде югозападен град, като център на югозападна България.

<sup>19</sup> Karastoyanov, S., K. Stoychev, Kulturno-tsvivilizatsionnia i prirodnia podhod pri regionaliziraneto na Bulgaria, V: Balgarski diplomaticheski pregled, kn. 5-6, 2010.

**Фигура 10. Граници на районите от NUTS 2 на база на културно-цивилизационния и природния подход (Karastoyanov, Stoychev, 2010)**



### *Съвременно състояние и „новото“ старо райониране на България*

Чувствителността на хората към пространството е силно притъпена спрямо усещането за време. Всеки възрастен човек има личното разбиране за 10 години, но много малко хора разбират какво са 10 кв/км. Поради тези си особености, при личната ни идентификация ние се придържаме към нашето лично и обществено минало, тоест към историята, изпълнена с нашия живот, известни личности и събития с човешки отпечатък, към нашия език и писменост. Малко са народите, които са развили културната си идентичност върху по-широки географски граници и владеят големи пространства. Често споменаваме историческия факт, че България е най-старата страна в Европа, която е запазила първоначалното си наименование. Една от причините за това е свързването на народ и територия, което се е случвало през Първо и Второ българско царство. Тогава българите не са били по-голям брой от днес, но са имали уменията да владеят и управляват много по-голямо пространство.

На пръв поглед днешна България не прави изключение от тази свързаност на народ и територия и търси своето място в световните и европейски пространствени и регионални предизвикателства. Тяхното структуриране като ментални категории и съответстващата им териториална проекция дават границите на мислене – пространственото мислене изгражда категориите и схващането за регионите, които са „мозайката“ на националното пространство. Всъщност, националното ни пространство – геотория (територия, аеротория, акватория и земните недра) е най-константният капитал, с който една нация разполага. Затова отношението и разбирането към това пространство и неговата вътрешна подялба – регионите и самият процес на регионализация са основополагащо знание и отношение. От друга страна, тази константност води до отношение като към даденост, породена от мисълта, че ние винаги ще разполагаме с него, то ни принадлежи и винаги ще

ни служи. Тази мисъл е измамна, защото грижата за националното пространство е като грижата за дома.

България е на път да създаде „ново райониране“ на ниво NUTS 2, което има намерение да използва в следващите поне 30-40 години при отчитане на регионалното (пространственото) развитие на страната ни. Това е третата промяна за последните 19 години, което в географията е много кратък период, всъщност ужасно кратък. Формалната политико-административна причина за тези чести промени са горещитираният Регламент относно броя на населението, както и някои други условия, които нямат голямо значение за процеса на регионализиране, но административно бяха подчинени на тях. От тази гледна точка, това е неотменима необходимост и ние трябва да отговорим на нея. Следователно, по-важният въпрос е как отговаряме, каква е перспективата пред новите региони, колко дълго и дали точно ще отразят вътрешната национална действителност?

За начало, най-важни са наименованията и териториалният обхват на тези региони, защото те дават регионалната идентификация на националното пространство, отговаряйки на въпроса „*Де е България*“ и още по-важния въпрос, от кои региони се състои тя днес?

Ако отново се вгледаме в историята, територията на нашето настоящо национално пространство обхваща няколко историко-географски провинции, които са отбелязани на древните и средновековни карти и чиято идентификация е категорична – Мизия, Добруджа, Тракия и Македония.

След Освобождението по различни наднационални причини, България нито веднъж не си позволява да ги използва в свое официално райониране. Реално в някой райониране от преди 1961 г. са се появявали наименования като Македония, Добруджа, Родопи, Тракия, Пирин и др. След това те напълно изчезват за един период от над 50 години, но без цялостно райониране, основано на културната идентичност. Затова вече един век се прилага подход на наименоване, основан на посоките на света. По този начин, ние прикриваме кои историко-географски провинции заема днешна България. „Проблемът“ на България е, че тези провинции са географски частично разположени и в съседните нам страни, което е причина за всичката „геополитика“, която възниква в умовете ни. Така се получава, че един чех може да живее в Бохемия и да я назовава така, чиято история може да се проследи 20 века назад, а жител на София, чиято история е по-древна от тази на Рим, живее в Югозападна България, чието наименование на регион е определено през 1961 г.

Така в различните периоди от развитието на страната ни се появяват Северозападен, Северен-Централен, Североизточен, Югоизточен, Южен Централен и Югозападен. Както описахме по-горе имало е варианти с 8, 6, 5 района, но всички основани на този подход на наименоване – географските посоки на света. Подход, който се е стремил да превърне страната в хомогенна площ, в която всички са еднакви, равни и само на себе си приличат. Винаги сме се вълнували от въпроса: *след като Сердика, сиреч София, е център на Югозападна България, спрямо кой географски обект тя стои югозападно, след като нейното име означава център?*

Налице е бил процес, при който други фактори и сили за взели връх и са определили както наименованията, така и териториалния обхват на регионите. С други думи, България упорито е прикривала къде се намира, търсейки националната си идентичност в артефакти от археологията и извори от историята назад през вековете, но без връзка с днешната ѝ територия и региони. Така се получава, че ако се открие тракийско съкровище, то е тракийско за археологията и историята, но регионът не е Тракия, тоест за българската география той е от Югоизточна или Южна-централна България.

Днес страната ни с готовност ще приеме вариант с 4 региона - Дунавски, Черноморски, Тракия и Родопи, Югозападен. Тоест, наименования основани на басейнов подход, историко-географска провинция и морфоструктура и посоки на света. Буди недоумение фактът, че новото райониране приема наименованието Тракия и Родопи на колектив Карастоянов и Стойчев, но не и останалите, къде е Мизия, Добруджа, Македония? Следователно първото ниво на грешка са самите наименования на бъдещите региони.

**Фигура 11. Основно предложение за промяна на NUTS 2**



**Източник: МРРБ, 2018**

Второ, град София не е изведена като самостоятелен регион, което е породено от кратковременно политическо желание да остане кохезионен град и да продължи да ползва в следващия програмен период евросредства за публична инфраструктура. Това е пагубно за България решение и заслужава отделна статия. Декларира се управленско намерение да използваме това райониране поне 50 години, поради тази причина трябва да бъде наистина добре обмислено и не е редно финансови цели с продължителност един програмен период от 7 години да определят регионализирането. Оставайки център на Югозападна България (въпреки, че в промените на ЗРР които се готвят, се предлага да не се определят центрове на регионите), възниква въпроса, как ще се постигне полицентрично развитие по Националната концепция за пространствено развитие (НКПР) без определени центрове? Това е също загадка и отделна тема – „Как така региони без центрове“?

България се състои от столицата София и нейната периферия, а всяка друга административна област се намира в същия умален модел – център и нейната периферия (провинция). Определянето на центрове е крайно необходимо, за да се провеждат задълбочени анализи по отношение на тях и тяхната периферия, за да определяме политики, които ще им въздействат ефективно. С други думи, бихме искали да имаме програмиране на регионалното развитие, в което нито едни друг град не се конкурира за финансиране със София, а има регионално групиране от градове със сходен ранг, проблеми и решения. Ако София остане център на Югозападна България, то нейната роля се принизява на геополитическо и геостратегическо ниво.

Естественият градски център на работното наименование Югозапад, което не приемаме за благоприятно, е Благоевград, а не София. В сегашната структура на йерархията на населените места, София има първи национален ранг и не трябва да бъде приравнявана с другите градове от България. Тоест, София може да има специален статут. Това ще ѝ даде възможност да води напълно различни политики от периферията (провинцията) – устройствени, регионални, икономически, геостратегически. България има потребност от град, който не е кохезионен, за да започне да развива по-интелигентни политики и проекти. Не на последно място, това бъдещо ново райониране не удовлетворява геополитическите и регионални интереси на България и на нейната столица. Към това може да се добави и факта, че област Стара Загора участва в регион, който има морско крайбрежие от 2010 г. Благодарение на тази промяна бъдещият черноморски регион, ще се окаже основния производител на лигнитни въглища с национален енергийно-топливен комплекс Марица изток. Това е едно ярко доказателство, че този вид териториални промени изкривяват дори статистиката за която са създадени.

### ***Външно политически предизвикателства и „новите“ региони***

Една от съществуващите страни на Балканите, основаваща името си на историко-географска провинция, е на път да получи добавката „северна“. Чрез това действие, се признава, че тази историко-географска провинция не се намира само в една от съвременните Балкански страни, но още в Гърция и България и едновременно с това се използва обезличаваща географска идентификация – „северна“. Вероятно един ден за географията предстои да бъдат открити южна, западна и източна. Последната ми се струва най-важна за нас - българите. Този вид административно-командно наименоване и регионализиране е като безполезно указание на GPS навигатор, който в напълно непознато за вас място ви казва „поемете на северозапад“!?!

Тъй като партньорите ни от Европа слабо познават регионалната география на България и Балканите, са склонни в преследването на важната политическа цел – БЮР Македония да бъде приобщена час по скоро към ЕС и да бъдат избегнати бъдещи усложнения – за много кратко време въпросът с наименованието да бъде решен. Вероятно това решение ще остане, но то не е в интерес на България. В географията има много примери, които ние сме приели без да се замисляме, например: България е възприела от руската географска школа да нарича Литва, Латвия и Естония - прибалтийски републики. Тези републики са при-Балтика, само ако наблюдателят се намира източно от тях. Ако, обаче, се гледа от позицията на Дания, която също е Балтийска страна, тази при-Балтичност губи смисъл.

В подобна сложна обстановка и в собствената ни история Берлинският конгрес от 1878 г. откри „Източна Румелия“, която бе първото териториално наименование, което премахнахме като народ след войната от 1885 г. Тоест, дипломатите от конгреса назовават Румелия, като посочват нейната източна част. Вероятно в нечий умове е имало и западна. Днес на картата е на път да възникне „Северна Македония“. В геостратегическите войни, когато трябва да се прикрие териториална принадлежност в услуга на друга геополитическа идентичност, много често се поставят неопределени географски идентификации, тъй като те „размазват“ картината. В западна Европа имат също подобни примери, запитваме ли се дали гражданите на „Северна Ирландия“ се чувстват по-малко ирландци от тези които живеят в самата Ирландия?

Ако нашата страна „пропусне“ появата на „Северна Македония“, то ние допускаме завинаги раздробяването на идеята за единна Македония на нашите деди. Днес историко-географската провинция Македония се намира в три държави – БЮР Македония, Гърция и България. Това е политико-географска подялба, но тя не поставя под съмнение, че



историко-географската провинция Македония е едно цяло. Допускането на безличното „Северна“, завинаги ще постави на картата разделение и ще наруши целостта в културно-исторически и географски план. Историята ще помни, но тя изисква интелектуално усилие, памет, отношение. Нашите западни партньори нямат време и желание за вникване в тези дребни Балкански теми, но за нас те са сериозен риск. Като добавим и нашето интелектуално затруднение да намерим ново българско име на Югозападна България и оставяме София югозападен град, се получават две географски небивалици в съседство – Северна Македония и Югозападна България.

Възниква въпроса, какво послание ще изпратим към всички извън България, които също се интересуват от тези въпроси и най-вече европейските народи, тъй като това райониране трябва да служи за териториална основа за измерване степента на развитие на България? Как да обясня, че западно от Югозападна България е Северна Македония? Как тези два региона ще граничат в общия ЕС и ще реализират териториални политики, след като още на ниво наименование стената е налице?

Парадигмата, че България е навсякъде, където има българи, може да бъде защитена, само ако те могат да отговорят на въпроса: „*Де е България*“ и още повече, кой е регионът, от който произлизат? Регионалната идентификация не е генетично наследствена, тя е културна и е важна точно толкова, колкото националната, а днес и европейско континенталната.

Тук някъде се крие възможността българската идентичност да се превърне в културно-цивилизационна категория, което е единственото условие тя да се пренесе във времето, а не с гените. Те, гените, ще се смесят, както е ставало досега, и ще се случва в бъдещето. Ние ще бъдем част от голяма Европа и тези процеси са започнали. Винаги обаче, е оцелявала българската идентичност, която има нужда от своята регионална проекция, а не определен етнически профил. В глобализиращия се свят двете парадигми бяха противопоставени, а всъщност, те се допълват. Ние бихме могли да реализираме интелектуален план, в който да ги използваме в полза на България. По този начин ще останем лоялен европейски партньор, даващ своя принос към „голямата идея“, но ще създадем и условия за всички които се раждат в България и всички, които ще дойдат да живеят на нейна територия, да припознаят регионалната, сиреч българската идентичност за своя.

България има да извърви дълъг път към своята национална идентификация в голямото семейство на ПанЕвропа. Път, който не преминава през скриването на регионалните си особености, идентичности и наименования, а напротив, през тяхното осмисляне и използване в културен и социално-икономически план.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

- Alaev, Э. В., Sotsialno-ekonomicheskaya geografia. Ponyatiyno-terminologichen slovary, Moskva, 1983
- Beshkov, A., Stopansko-geografsko podelenie na Bulgaria. Sofia, 1934, s. 11.
- Batakliiev, I., Landshaftno podelenie na Bulgaria. God, na SU, Ist. -fil. fak. kn. HHH, 13, 1934.
- Beshkov, A., Stopansko-geografsko podelenie na Bulgaria. Sofia, 1934.
- Boyadzhiev, V., Region, regionalizam, regionalna politika v Evropeyskia sayuz. - Godishnik na SU „Sv. Kliment Ohridski”, Kniga 2 - Geografia, tom 97, 2005.
- Geografia na Bulgaria: Fizicheska i sotsialno-ikonomicheskaya geografia. Sofia, BAN, 2002, s. 671.
- Zakon za regionalното развитие. DV br. 26 ot 1999 g.
- Ikonomicheskoye rayoniraniye na NRB, 1963 g.
- Karastoyanov, S., K. Stoychev, Kulturno-tsvivilizatsionniya i prirodniya podhod pri regionaliziraniyeto na Bulgaria, V: Balgarski diplomaticheski pregled, kn. 5-6, 2010.
- Kolev, B., S. Veleev, M. Yordanova, G. Geshev, Oпит za prirodno-ikonomicheskoye (geografsko) rayoniraniye na Bulgaria s prilozheniye na mnogomeren statisticheski analiz, sp. Problemi na geografiyata, kn. 1, 1984.
- Kratkaya geograficheskaya entsiklopediya. Moskva, 1962.
- Kratkaya geograficheskaya entsiklopediya. Moskva, 1962.
- Marinov, H., Kam vaprosa za ikonomgeografskoye rayoniraniye na Bulgaria, Izv. VFSI, 3, 1953.
- Marinov, H., Razpredeleniye na proizvodstvenite sili v Bulgaria i tyahnoto rayoniraniye. Sofia, 1956.
- Naydenova. R., Metodologicheski problemi na prognoziraniye razvitiyeto na ikonomicheskoye rayoni, sp. Problemi na geografiyata, kn. 3, 1978.
- Penkov, I., Ikonomgeografskoye rayoniraniye na Bulgaria, Izv. GI/BAN, t. 2, 1954.
- Penkov, I., T. Hristov, Ikonomicheskaya geografia na Bulgaria. Sofia, 1975, s. 344.
- Penkov, I., T. Hristov, Ikonomicheskaya geografia na Bulgaria. Sofia, 1975.
- Popov, P., Problemi na teritorialnoto razpredeleniye na proizvoditelniye sili. Sofia, Nauka i izkustvo, 1973.
- Popov, P., Sistemi i sistemen analiz v geografiyata, sp. Problemi na geografiyata, kn. 1. Sofia, 1976.
- Stoychev K. (2012) Lokalizatsionni podhodi za regionalno razvitiye, UI “Sv. Kliment Ohridski”, Sofia, ISBN 978-954-07-3398-2
- Reglament (EO) № 1059/2003 na Evropeyskiya parlament i na Saveta za ustanovyavane na obshta klasifikatsiya na teritorialni9te ediniti za statisticheski tseli (NUTS), 2003.

Reglament (EO) № 1059/2003 na Evropeyskia parlament i na saveta ot 26 may 2003 g. za ustanovyavane na obshta klasifikatsia na teritorialnite ediniti za statisticheski tseli (NUTS)

Clark, A., The Penguin Dictionary of Geography (Penguin Reference Books), 2003, Penguin; 3Rev Ed edition, ISBN-10: 0140515054

Haggett, P., (2001) Geography, A Global Synthesis, Pearson Education Limited.

Hartshorne, R., The Nature of Geography: A Critical Survey of Current Thought in the Light of the Past, 1939.

Hettner A., Methodische Zeit- und Streitfragen в „Geographische Zeitschrift“, Bd. 29 (1923)

Cohen, S., Geography and Politics in a World Devided, New York, 1973.

De Blij, H.G., Muller, P., Geography, Regions and Concepts, New York, 1988.

Goodal, Br., Dictionary of Human Geography, Oxford, 1987.

The Little Oxford dictionary, Oxford, 1990.

Whittlesey, D., The Regional Concept and the Regional Concept and the Regional Method in American Geography, Inventory and Prospect, 1954.

Nomenclature of territorial units for statistics - NUTS 2016/EU-28, edition 2018, ISBN 978-92-79-93675-3

NUTS classification (Nomenclature of territorial units for statistics) -

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2009/regional-challenges-in-the-perspective-of-2020-regional-disparities-and-future-challenges](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2009/regional-challenges-in-the-perspective-of-2020-regional-disparities-and-future-challenges)

## РЕГИОНАЛНИ ИЗМЕРЕНИЯ НА СЕЛСКАТА ДЕПОПУЛАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ СЛЕД 1944 Г.

Николай Цеков

### Резюме

*Селската депопулация е съществен проблем, оставил отчетлив отпечатък върху социално-икономическото развитие на всички развити страни през периода на тяхната интензивна индустриализация. В някои от тях обезлюдяването на фермерските райони нерядко има история, продължила повече от век. В България ескалацията на това социално зло е достигната през втората половина на миналия век и продължава и понастоящем. Изследването на депопулацията изисква прилагането на трудоемки и методологически недостатъчно добре разработени подходи и методи. Ето защо изследванията по темата са все още много малко не само в България, но в целия свят. Следва да се има предвид, че последиците от процеса на депопулация са свързани със сериозно влошаване на перспективите за демографско и със социално-икономическо развитие в национален и особено в регионален аспект. Това обстоятелство следва да залегне в националните стратегии за развитие на България и в Програмата за развитие на нейните селски райони като пречка от първостепенна важност пред постигането на заложените в тези документи цели. Акцентът в предлаганата статия е поставен върху формирането на регионални полюси на селското обезлюдяване през периода след 1944 г. Разкрити са основните геодемографски характеристики на формиралите се силно обезлюдени региони в страната и са очертани перспективите пред териториалното им разрастване в краткосрочен и средносрочен план.*

## REGIONAL DIMENSIONS OF THE DEPOPULATION OF RURAL AREAS IN BULGARIA SINCE 1944

Nikolay Tsekov, Institute for Population and Human Studies - BAS

### Abstract

*Rural depopulation is a significant problem that has left a clear footprint on the socio-economic development of all developed countries during the period of their intense industrialization. In some, the depopulation of farmlands often has a history that has lasted more than a century. In Bulgaria, the escalation of this social evil has been reached in the second half of the last century and continues to this day. The depopulation survey requires the application of labor-intensive and methodologically poorly developed approaches and methods. That is why researching works on the subject are still very rare not only in Bulgaria but all round in the world. Rural depopulation It should be borne in mind that the consequences of the depopulation process are related to a serious deterioration of the prospects for demographic and socio-economic development in the national and especially regional aspect. This circumstance should be embedded in the national development strategies of Bulgaria and in the Program for the development of its rural areas as an overriding obstacle to the achievement of the goals set in these documents. The emphasis in the proposed article is on the formation of regional poles of rural depopulation after WWII. The basic geodemographic features of the highly depopulated regions in the country have been revealed together with the prospects for their territorial expansion in the short and medium term.*

## Въведение

Обезлюдяването на българското село е закономерен, макар и сравнително късно развил се епизод от появата и разгръщането на селската депопулация в цяла Европа, която се наблюдава още през 19-ти век в резултат на въвеждането на индустриални методи на производство и свързаната с тях урбанизация. Тенденциите и факторите, които обуславят протичането на българския епизод на селска депопулация, имат национална специфика, макар техните проявления да следват закономерностите, характеризиращи процеса на селското обезлюдяване във всички развити страни. Както в повечето развити страни, в България селското обезлюдяване е демографски и социално-икономически феномен, характерен преди всичко за отдалечените от големите градове селски селища с преобладаващо аграрен профил на местната икономика. В периода между преброяванията през 1946 г. и 2011 г. селското население в страната е намаляло 2.6 пъти – от 5 283 хил. души на 2 026 хил. души<sup>1</sup>. В края на 2017 г. по данни на текущата статистика броят на селските жители е вече по-малък от 1.9 млн. души, а броят на селските селища са под 5000. Прогнозата на ООН е, че селското население в България към 2050 г. ще намалее още 2.35 пъти - до 772 хил. д. . А по данни на поддържаната от ООН Информационна мрежа за населението (POPIN), към 2050 г. селското население на България ще съставлява 805 хил.души или 14.8 % от цялото население на страната. Така на фона на очаквания темп на ежегодно намаление на цялото население с 0.86 % за периода 2010-2050 г., експертите на ООН прогнозираат трикратно по-ускорено намаление в броя на селското население със средногодишен темп от 2.24 %. Според експертите на ООН, съотношението между градското и селското население ще се промени от 72:28 през 2011-та година до 85:15 през 2050 г.<sup>2</sup>

## Кое селско население е „автентично“

При анализа на селската депопулация в България в настоящата статия е въведен и използван терминът „автентично“ селско население. Като „автентично“ се приема това селско население, което през целия изследван период е живеело само и единствено в селски според своя административен статут самостоятелни населени места. Става дума за жителите на селските селища, които не са заличавани, не са присъединявани изцяло или частично като отделни махали и квартали към градове, а също така не са и въздигани в градове. В крайна сметка, това е населението на всички самостоятелни селски селища с постоянно население върху изследваната територия, които не са променили статута и обхвата си през определен период. Броят на жителите и промените в статута на тези „автентични“ села могат да бъдат статистически и документално проследени посредством информацията от преброяванията в рамките на проучвания период с помощта на уникалния код за всяко самостоятелно съществуващо населено място в ЕКАТТЕ<sup>3</sup>. Използването на методологията за разграничаване на „автентичното“ селско население от преброеното елиминира ефекта на псевдоурбанизацията, при който броят на жителите на въздигнати в градове села или на присъединени към градовете селски селища или отделни селски квартали (махали) механично са прибавя към демографските

<sup>1</sup> По данни НСИ към 31.12.2017 г. броят на селското население е 1 868 279 д. или 26.5 % от населението на страната, а броят на селата е 4999 : [8 www.nsi.bg/bg/content/.../население-и-демографски-процеси-през-2017-година-посетена-на-12.05.2018](http://www.nsi.bg/bg/content/.../население-и-демографски-процеси-през-2017-година-посетена-на-12.05.2018) г.

<sup>2</sup> Urban and Rural Areas 2005 (2006). United Nations. N.Y., 2006, pp. 106-174.

<sup>3</sup> Използваният НСИ Единен класификатор на административно-териториалните и териториалните единици (ЕКАТТЕ) съдържа уникални кодове на всяко самостоятелно населено място в България, които при промяна на статута на селището указват вида на промяната (сливане с друго селище, заличаване, разделяне на отделни самостоятелни селища и др.) и нейната административно-териториална локализация.

загуби на селското население. Това води до изкривяване на истинската картина за скоростта и мащабите на селската депопулация във времето и пространството.

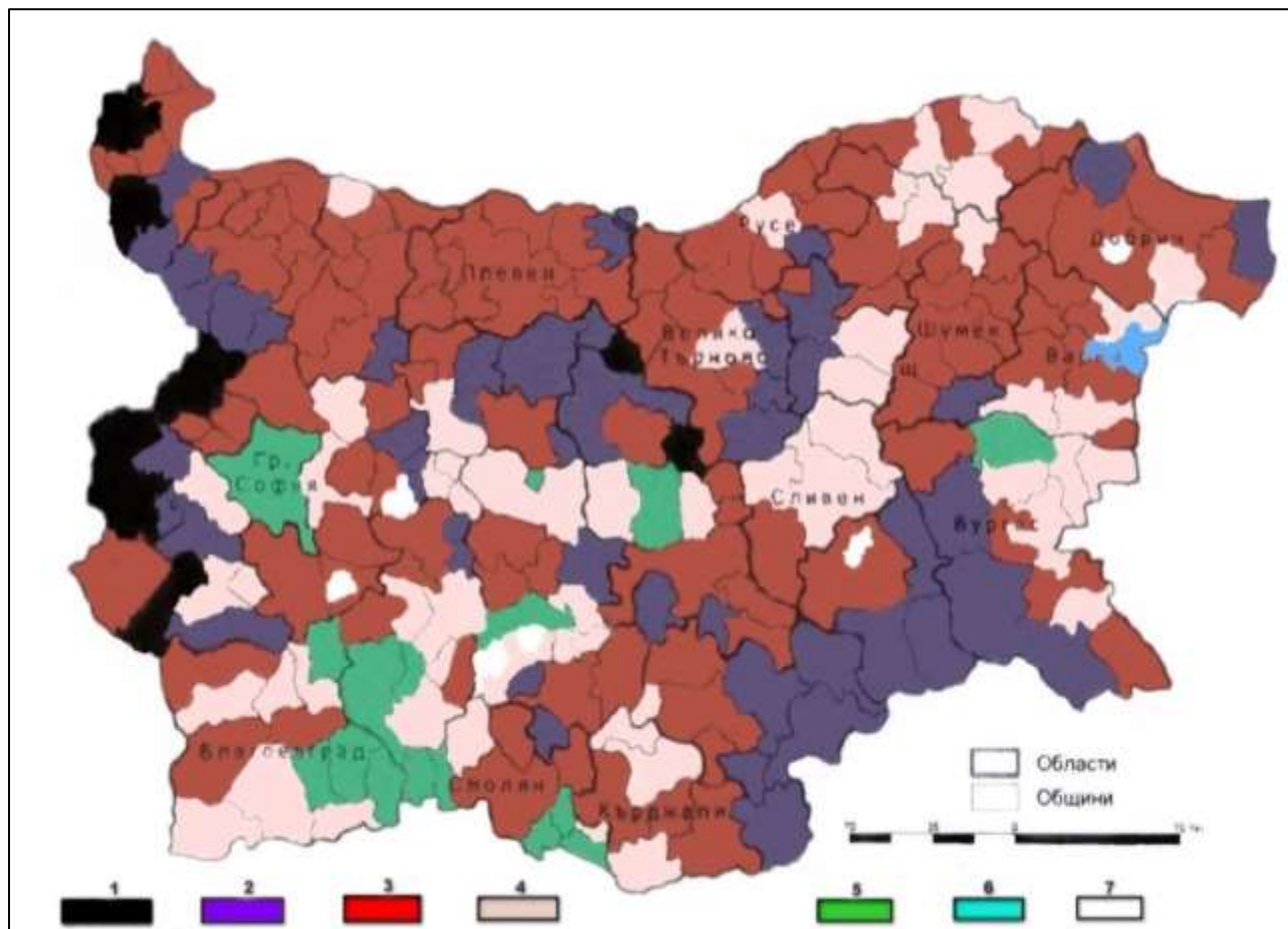
Част от ключовите в представените в настоящата разработка сравнения в динамиката на обезлюдяването на селата са направени именно на база на преброеното и „автентичното“ селско население. Повечето от констатациите за нарастване, стагнация или намаление на броя на селските жители почиват върху сравнения между данните за „автентичното“ селско население в страната, в отделните административно-териториални единици, селища и селищни категории през подпериодите между осемте проведени преброявания на населението и жилищния фонд от 1946 до 2011 г. Според нас, сравненията между показателите за „автентичното“ селско население са коректна основа за изчисляване на „автентичните“ (истинските) темпове на селска депопулация в България. Предимство при прилагането на този подход е обстоятелството, че информацията за населението и селищата, които винаги са били селски, предотвратява привнасянето на неточности в анализите на селската депопулация, които произтичат от свързаната с псевдоурбанизацията (необоснованото и прибързано преобразуване на села в градове или градски квартали) механична трансформация на селски жители в граждани. В крайна сметка, този статистически „шум“ привнася в калкулациите на селската депопулация несъществуващи на практика загуби на селско население. Селектираната според определението за „автентичното“ селско население демографска статистика за „автентичните“ селски селища е основа за извършване на по-прецизни и изчистени от влиянието на промените в статута на много селища анализи на динамиката, обхвата и факторите за появата и ескалацията на селската депопулация в България. Необходимо е да се подчертае, че многобройните административни актове за въздигане на села в градове или за присъединяването им към градове със статут на нови градски квартали досега не са вземани под внимание при изчисляването на действителните темпове и на селската депопулация, и на урбанизацията. Данните, събрани без подобно прецизиране, изкривяват представите за мащабите, темповете и тенденциите на развитие на процесите, водещи до обезлюдяване на селските райони и разпад на селската селищна мрежа. В крайна сметка броят на „автентичното“ селско население представлява сумата от броя на жителите на селата върху изследваната територия (община, област или цялата страна), които са съществували единствено и само като самостоятелни селски селища през периода между преброяванията през 1946 г. и 2011 г. Те не са променяли селищно-административния си статут – били са едни и същи селски селища и през 1946 г., и през 2011 г. В крайна сметка става дума за проследяване назад във времето на административния статут и динамиката в броя на жителите на съществуващите към датата на последното преброяване в началото на 2011 г. 5045 селски селища. От тях 4797 села през посочения период са останали в непроменен, „автентичен“ вид като административно-териториални единици. Подборът на тези „автентични“ селски селища е направен чрез сравняването на уникалните им селищни кодове в системата на ЕКАТТЕ към момента на преброяванията през 1946 г. и през 2011 г. В случай, че тези кодове са останали непроменени, съответните селски селища попадат в категорията на „автентичните“ села. Публично достъпната информация в поддържания от НСИ Национален регистър на населените места дава възможност да се проследят промените в административния статут, обхвата и броя на жителите на всички села, в това число и на самостоятелно съществуващите към началото и края на изследвания период „автентични“ селски селища. Жителите на „автентичните“ села съставляват „автентичното“ селско население през изследвания времеви отрязък – в случая 65-годишния период между преброяванията през 1946 г. и през 2011 г.

Изчисленията въз основа на данните за населението на 4797-те „автентични“ села (80.7 % от всички селски селища през 1946 г. и 95.0 % през 2011 г.) стоят в основата на направения в предлаганата статия анализ за динамиката на „автентичната“ селска депопулация в България от 1946 г. до 2011 г. Справките в регистъра на населените места сочат, че през 1946 г. в посочените 4797 села са живеели 4 482 хил. души или 84.7 % от регистрираното тогава селско население. Това означава, че остатъкът до 100 % - 15.3 % или 897 хил. д. от цялото преброяно селско население през 1946 г. (5.294 млн. д.) всъщност представлява броят на жителите на селата, които до преброяването през 2011 г. са били въздигнати в нови градове или са трансформирани в градски квартали. През периода 1946-2011 г. броят на жителите на „автентичните“ селски селища намалява с 58.5 % до 1 859 хил. души. Този брой съставлява 91.8 % от регистрираното по време на последното преброяване селско население. Средногодишният темп на намалението на „автентичните“ селски жители през изследвания период е 1.34 %. Това е всъщност и основният показател за интензитета на „автентичната“ селска депопулация през 1946-2011 г.

Към 2011 г. обезлюдяването върху една пета от територията на България, обитавана от 8.2 % от селското и население, вече решително е навлязло в своята крайна фаза, предшестваща появата на демографски пустини. Най-тревожна е демографската ситуация в отграничените върху територията на страната ядра на ускорена селска депопулация. Средногодишните темпове на обезлюдяване в тях са над два пъти по-високи от средните за цялото „автентично“ селско население. По-подробно демографската ситуация в тези ядра е анализирана в посветения на пространствената диференциация в средногодишните темпове на депопулацията на „автентичното“ селско население раздел 2.3 за регионалните различия в темповете на изменение на броя на селското население по общини.

Неравномерността в динамиката на темповете на депопулацията на „автентичното“ селско население по територията на страната през периода 1946-2011 г. може да се проследи върху картосхемата на фиг.1. Първият извод, който става очевиден дори при нейното повърхностно разглеждане е свързан както с различията в скоростите, с които е протичало обезлюдяването на „автентичните“ селски селища в отделните краища на страната, така и с мащабността и повсеместността на явлението. През изследвания период съкращаването на броя на „автентичното“ селско население постепенно е обхванало райони, които понастоящем заемат 94 % от територията на страната. Ясно са очертани сравнително компактните ядра на „автентичната“ селска депопулация. Те се характеризират със средногодишни темпове на обезлюдяване от два и повече процента за периода между преброяванията през 1946г. и 2011г.

Фигура 1. Средногодишни темпове на депопулация на „автентичното“ селско население на България по общини за периода 1946-2011 г. Легенда : 1 – Намаление с 3.00 повече процента; 2 – Намаление между 2.00 и 2.99 %; 3 – Намаление между 1.00 и 1.99 %; 4 – Намаление между 0.00 и 0.99 %; 5 – Увеличение между 1.00 и 1.99 %; 6 – Увеличение с 1.00 и повече процента; 7 – Общини без селско население.



Източник: Изчисления на автора по данни на НСИ от преброяванията на населението.

В най-силно засегнатите от обезлюдяването територии попада „автентичното“ селско население на почти всички общини по границите със Сърбия и Турция, а също и обширни части от Предбалкана – предимно селата от планинските и полупланинските части на Великотърновска, Габровска и отчасти Ловешка област. Тонираните с тъмна окраска на фиг. 2 ареала, в които попадат общините с най-интензивно развитие на депопулацията (средногодишно намаление на „автентичното“ селско население с 2 и повече процента) на „автентичното“ селско население, образуват териториално формирование, условно наименувано като **Зона на терминалната селска депопулация**. Тя обхваща 28.9 хил. кв.км. или 26 % от територията на страната. Нейното селско население през 2011 г. наброява 325 хил.д., или 16 % от общото селско население на страната.

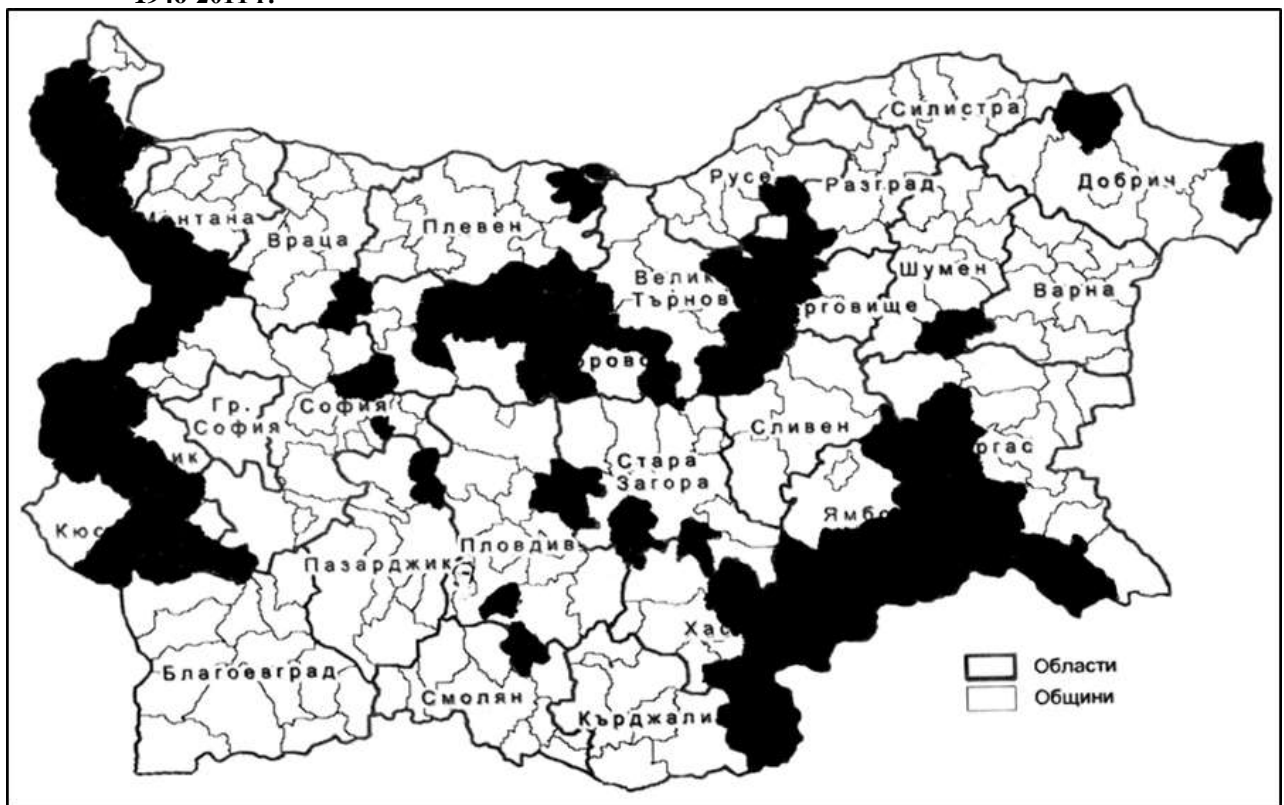
Най-обширна е **Зоната на средностатистическата „автентична“ селска депопулация** в България, която включва 118 общини със средногодишни темпове на намаление на „автентичното“ им селско население между 1 и 2 % през периода 1946-2011 г. (фиг. 3). В тази зона средногодишният темп на „автентична“ селска депопулация



през периода 1946-2011 г. е 1.49 %. Включените в нея общини заемат 51 855 хил. кв.км - 46.7 % от територията на България. През 2011 г. те са обитавани от 908.9 хил. селски жители, или 44.7 % от регистрираното през 2011 г. селско население на страната. През 1946 г. броят на „автентичното“ селско население на зоната е бил 2.5 пъти по-голям от регистрирания през 2011 г. Географски тя е представена във всички краища на страната. Компактно заема обширни части от Северния Централен и Североизточния статистически район, а също и големи части от Южния Централен и Югоизточния статистически район.

По-нисък интензитет на обезлюдяване, измерен с темпове на намаление на „автентичното“ селско население до 1 % средногодишно, се наблюдава в **Зоната на умерената „автентична“ селска депопулация** (фиг. 4). Тя обхваща 18.5 хил. кв.км, или 16.7 % от територията на България. През 2011 г. селското население на попадащите в нейния обхват 53 общини е 555 хил. души или 27.2 % от цялото селско население на страната.

**Фигура 2. Картохема на Зоната на терминалната „автентична“ селска депопулация през периода 1946-2011 г.\***



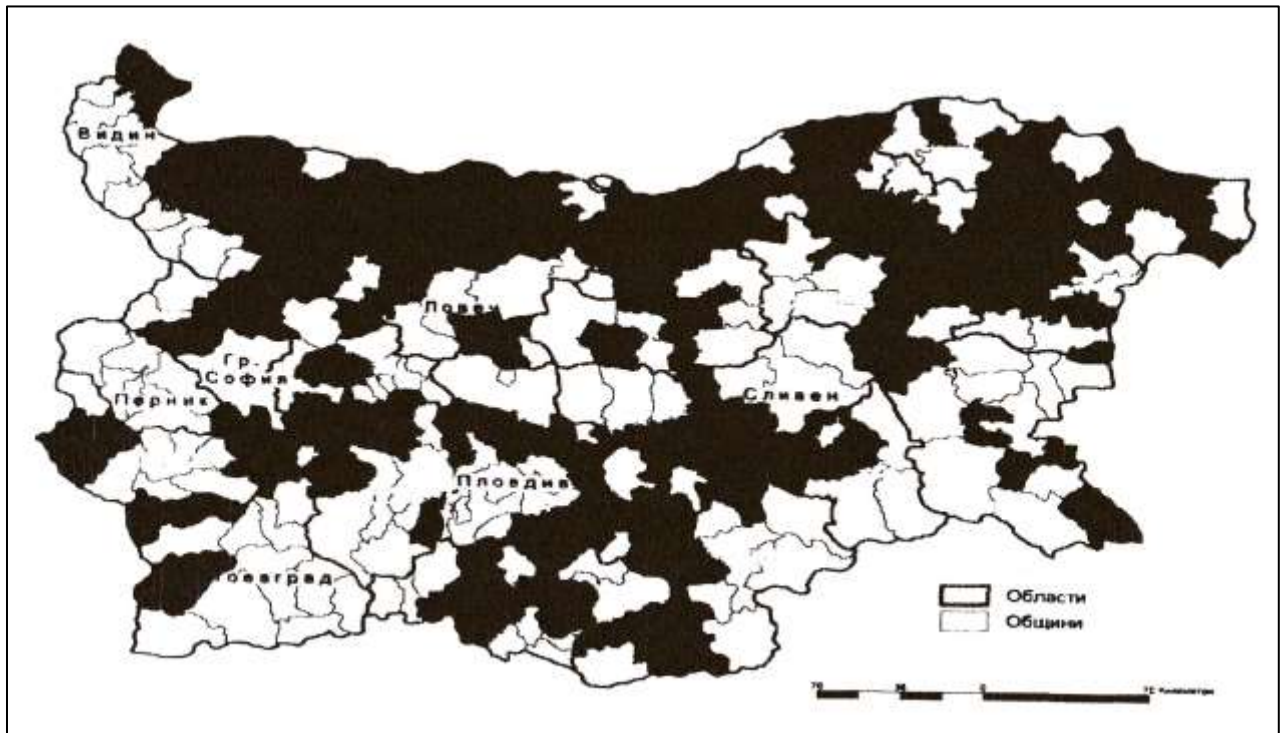
\*Забележка – територията на попадащите в Зоната общини е тонирана в черно.

Източник : Изчисления на автора по данни на НСИ от преброяванията на населението.

Ареалът на Зоната на умерената „автентична“ селска депопулация е силно разпокъсан и включва предимно общини от Югозападния, Южния централен и Североизточния статистически район със сравнително запазен демографски потенциал на селското население. В етническата му структура преобладаващ или значителен дял имат

основните етнорелигиозни малцинствени общности – турци, българи-мохамедани и цигани. През периода 1946-2011 г. „автентичното“ селско население в общините с нееднороден етнически състав, а също и в повечето села по черноморското крайбрежие и в общините, попадащи в хинтерланда на София, Варна и Пловдив, бележи от слабо до умерено нарастване със средногодишни темпове от 0.1 до 1.9 %.

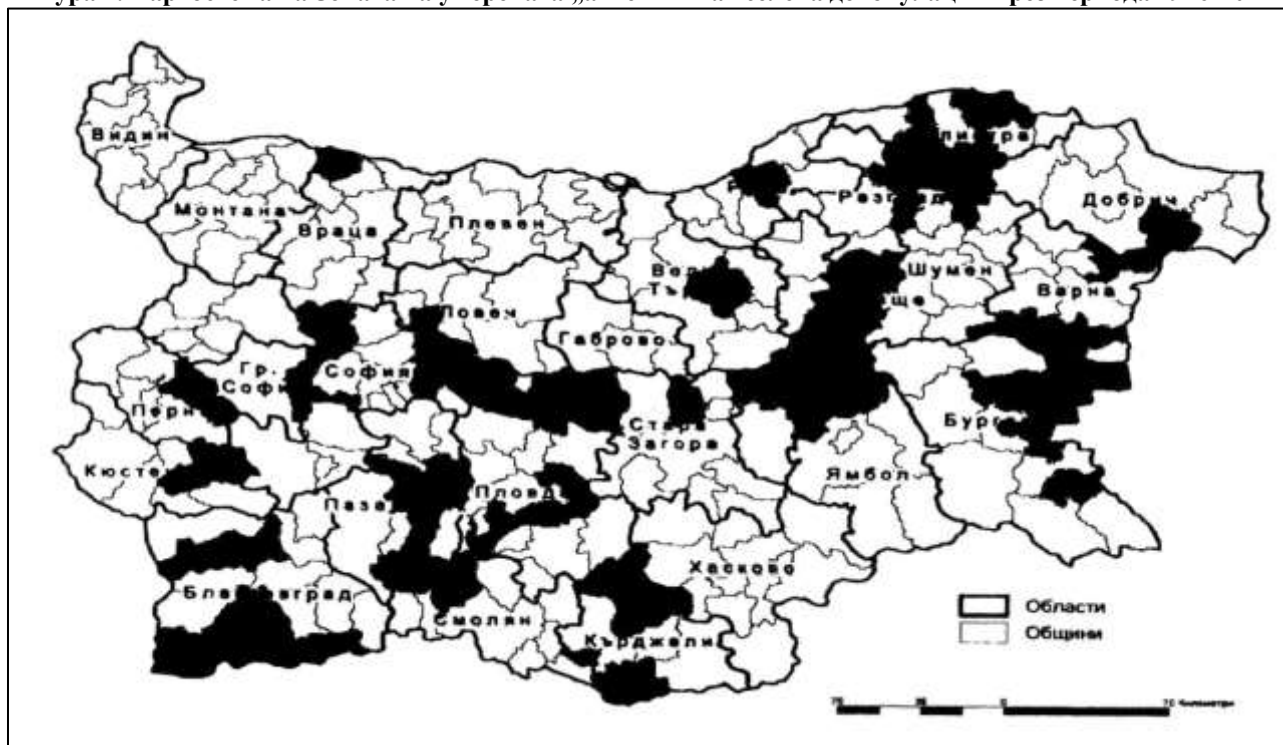
Фигура 3. Картохема на Зоната на средностатистическата „автентична“ селска депопулация през периода 1946-2011 г.\*



\*Забележка – териториите на попадащите в Зоната общини са тонирани.

Източник : Изчисления на автора по данни на НСИ от преброяванията на населението.

Фигура 4. Картохема на Зоната на умерената „автентична“ селска депопулация през периода 1946-2011 г.



Източник : Изчисления на автора по данни на НСИ от преброяванията на населението.

Позитивна динамика в броя на „автентичното“ селско население за периода 1946-2011 г. се наблюдава единствено в 21 общини от общо 258 общини, в които понастоящем съществуват селски селища. Те формират **Зоната без селска депопулация**, която обхваща 7 940 кв.км или 7.2 % от територията на България (фиг. 4). „Автентичното“ селско население на включените в нея общини е нараствало през периода 1946-2011 г. със средногодишни темпове от 0.1 % до 1.8 % на фона на минималния средногодишен прираст от 0.38 % за цялата зона. През 1946 г. „автентичното“ селско население на Зоната без селска депопулация наброява 209 хил. души. През 2011 г. броят му достига 267.5 хил. души или 10.3 % от регистрираното селско население по време на последното преброяване. В тази зона най-благоприятна демографска ситуация се наблюдава в селата в седем общини<sup>4</sup>, чиито обитатели се увеличават със средногодишни темпове над 0.5 % за целия изследван период. През 2011 г. броят на селските жители на тези седем общини, заемащи 3 % от територията на България, наброява 114 хил. души или 5.6 % от селското население на страната.

Общините, в които е регистрирано по-осезаемо нарастване на „автентичното“ им селско население, са от два типа. Първият от тях включва общини със села, обитавани почти изцяло от етнорелигиозни малцинствени общности - в случая това са три компактно населени с българи-мохамедани общини в Благоевградска и Смолянска област. Вторият тип включва общини, намиращи се в непосредствена близост до двата най-големи града на страната София и Варна. Броят на жителите на намиращите се край

<sup>4</sup> Това са общините Белослав и Варна (Варненска обл.), Велинград (Пазарджишка обл.), Доспат (Смолянска обл.), Якоруда и Сатовча (Благоевградска обл.) и Столична община.

тях села бележи непрекъснато нарастване през последните седем десетилетия. Увеличението му се свързва с функцията на „селища-спални“, която изпълняват повечето села в хинтерланда на най-големите градски центрове в България. Тяхната жизненост и относителен демографски и стопански просперитет се дължат на интензивната ежедневна трудова миграция на икономически активното им население до предприятията и учрежденията в посочените центрове.

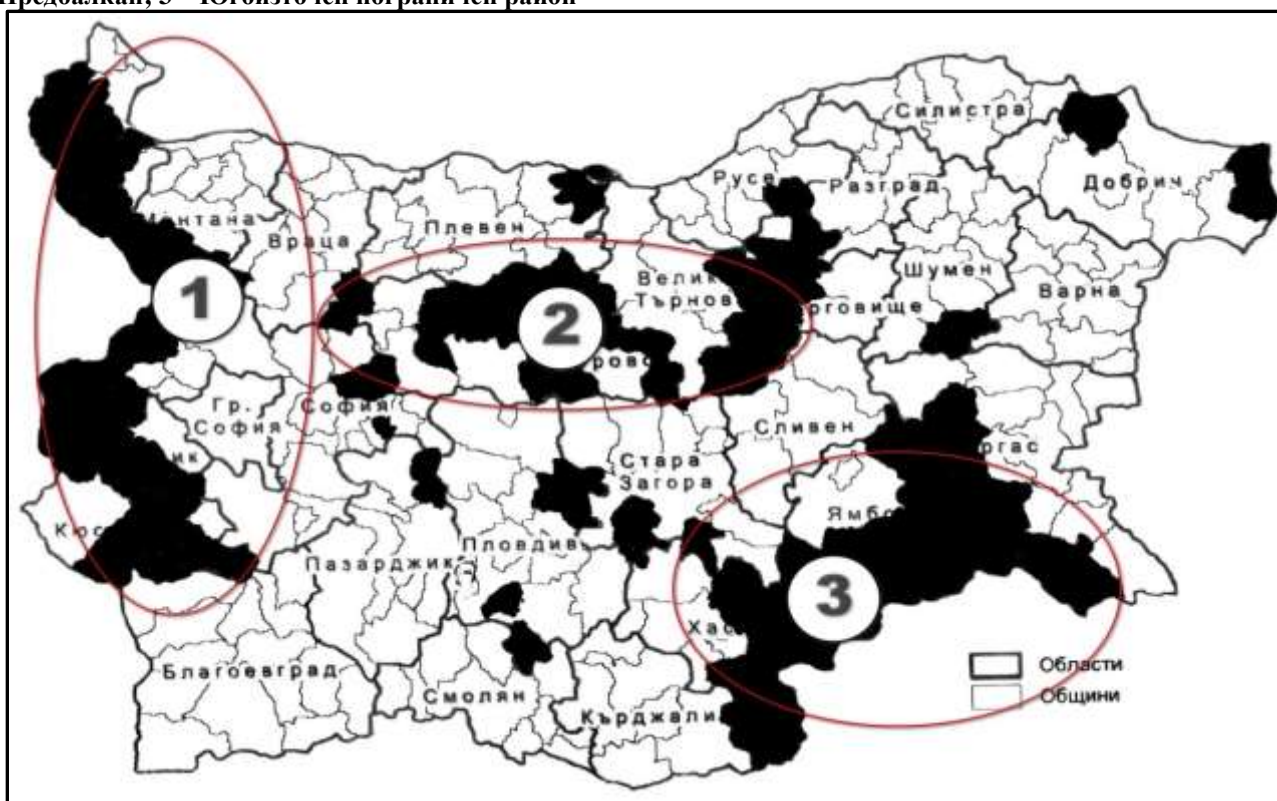
За критерий при отграничаване на районите с най-големи демографски загуби за „автентичното“ си селско население в настоящата статия е прието наличието на средногодишни темпове на депопулация с 2 и повече процента за периода между преброяванията през 1946 г. и 2011 г. Картосхемата на фиг. 6 дава представа за пространствените измерения на най-сериозно засегнатите от селското обезлюдяване общини в границите им към датата на преброяването през 2011 г. Изводите от анализа на пространствената диференциация по отношение на стойностите на средногодишните темпове на „автентична“ селска депопулация водят до отграничаването на три основни крупни райони (ядра) на „автентично“ обезлюдяване, в които са достигнати пикове в депопулационната динамика през 1946-2011 г. В разположената край границата със Сърбия част от страната е локализиран **Западният пограничен район (ЗПР)** на ускорена селска депопулация. В Северна България група от общини, обхващащи предимно полупланинските и планинските части на Централния Предбалкан и Стара планина, образуват **Северния централен район** на ускорена селска депопулация, наричан оттук насетне **Централен Предбалкан (ЦП)**. В югоизточната част на страната по протежение на границата с Турция и отчасти с Гърция се разкрива **Югоизточният пограничен район на ускорена селска депопулация (ЮИПР)**. Неговото ядро обхваща най-силно обезлюдените нископланински и полупланински части на Странджа-Сакар общини. Освен изброените по-горе три крупни териториални формирования са налице още 11 териториално разпокъсани микроядра на „автентична“ селска депопулация, съставени от единични общини – Белене (обл. Плевен), Крушари и Шабла (обл. Добрич), Смядово (обл. Шумен), Куклен и Лъки (обл. Пловдив), Етрополе и Златица (обл. София), Опан и Братя Даскалови (обл. Стара Загора) и Стрелча (обл. Пазарджик). Тяхното „автентично“ селско население е намалявало през периода 1946-2011 г. със значително по-високи темпове в сравнение със съответните показатели за съседните им общини.

На картосхемата на фиг. 5 са обозначени основните ареали на обща депопулация, обозначени от авторите на изработената с финансовата подкрепа на Европейския фонд за регионално развитие Национална концепция за пространствено развитие на България през периода 2013-2025 г. Данните и прогнозите за обезлюдяване на населението в малките селски кметства, разположени предимно по западната, южната и североизточната граница на страната, се базират на информацията от преброяването през 2011 г.

Подходът към отграничаването на тези ареали обаче не се базира върху средногодишните темпове на обезлюдяване за достатъчно дълъг период, а върху показателите за гъстотата на населението по селски земища. Според автора на настоящето изследване, възприемането на признака „гъстота на населението“ при

очертването на ареалите на депопулация, не е обосновано от гледна точка на същността на това явление, чиято основна характеристика са средногодишните темпове на обезлюдяване за достатъчно дълъг период от поне 30-50 години. Липсата на население или ниската му гъстота не винаги се дължи на депопулация. Така например редица планински райони по границата с Гърция, населени с етнорелигиозни малцинствени общности, са сред най-стабилните по демографски признаци селски краища в България. Но те са осезаемо по-слабо населени заради спецификата на природогеографските условия, свързани с преобладаващия планински терен със значителни наклони. Те са неподходящи за интензивно земеделие климат и почви, което предопределя ниската гъстота на населението. Но според авторите на цитираната Национална концепция, именно този показател е причина посочените райони те да бъдат обозначени като ареали на интензивна и разширяваща понастоящем и поне в краткосрочен план териториалния си обхват депопулация (фиг.5).

**Фигура 5. Териториална локализация на основните райони (ядра) на „автентичната“ селска депопулация през периода 1946-2011г. Легенда : 1 – Западен пограничен район; 2 – Централен Предбалкан; 3 – Югоизточен пограничен район**



*Източник : Изчисления на автора по данни от цензусната и текущата статистика на НСИ.*

Фигура 6. Териториална локализация на обезлюдяващите се кметства според Националната концепция за пространствено развитие на България през периода 2013-2025 г.



Източник : [www.bgregio.eu/media/files/Programirane%20.../NKPR%20proekt.pdf](http://www.bgregio.eu/media/files/Programirane%20.../NKPR%20proekt.pdf)

Описаните по-горе райони (ядра) ЗПР, ЮЦР и ЦП са своеобразни полюси на селското обезлюдяване в България, тъй като включват общините, чиито „автентични“ селски селища са се обезлюдявали през периода 1946-2011 г. със средногодишни темпове над 2 %. Съвкупно ЗПР, ЮЦР и ЦП обхващат 20.6 % от територията на България. През 2011 г. те са обитавани от едва 8.6 % от „автентичното“ селско население на страната. През 1946 г. този дял е съставлявал 18.1 %. В абсолютно изражение броят на жителите на „автентичните“ селски селища на територията на ЗПР, ЮЦР и ЦП е намалял петкратно. За актуалната тежка демографска ситуация сред селските жители в разглежданите територии може да се съди по данните за обхвата и темповете на обезлюдяване в трите основни ядра на селската депопулация в България (табл. 1), както и по показателите на естественото възпроизводство и повъзрастовото разпределение на обитаващото ги селско население (табл. 2).

**Таблица 1. Териториален обхват и „автентично“ селско население на формиралите се райони (ядра) на ускорена селска депопулация през периода 1946-2011 г.**

Основни райони (ядра) на селската депопулация	Брой на включените общини	Площ (кв.км)	Население 1946 г. (брой)	Население 2011 г. (брой)	Гъстота през 1946г. (д./кв.км)	Гъстота през 2011г. (д./кв.км)	Средногодишни темпове на депопулация 1946-2011г. (в %)
Западен пограничен	25	7 815.2	350 486	57 462	44.8	7.4	-2.74
Централен Предбалкан	12	5 724.7	225 164	54 776	39.3	9.5	-2.14
Югоизточен пограничен	13	8 519.8	257 957	55 480	30.3	6.5	-2.14
Общо за трите района(ядра)	50	22 059.7	833 607	167 058	37.8	7.6	-2.44
Общо за цялото селско население на страната	258	110 355	4 596 504	2 026 309	44.7	19.7	-1.25

Източник : Изчисления на автора по данни на НСИ от преброяванията на населението и жилищния фонд.

**Таблица 2. Средногодишни стойности на показателите за прираста на „автентичното“ селско население в трите основни района (ядра) на ускорена селска депопулация през периода 2001-2011 г. (в %).**

Основни райони (ядра) на селската депопулация	Раждаемост	Смъртност	Естествен прираст	Механичен прираст	Общ прираст
Западен пограничен	3.8	34.3	-30.5	-12.5	-43
Централен Предбалкан	6.8	25.5	-18.7	-17.8	-36.5
Югоизточен пограничен	7.2	28.7	-21.5	-7.5	-29.0
Общо за трите района (ядра)	<b>5.9</b>	<b>29.7</b>	<b>-23.8</b>	-12.5	-36.3
Общо за цялото селско население на страната	<b>8.4</b>	<b>20.5</b>	<b>-12.1</b>	<b>-10.6</b>	<b>-22.7</b>

Източник : Изчисления на автора по данни на НСИ от преброяванията на населението.

## Основни изводи

**Първо**, в сравнение с 1946 г. към 2011 г. територията на предимно селските райони по градско-селската типология на Евростат е намаляла повече от два пъти, а броят на обитаващото я селско население е редуциран повече от 4 пъти. Понастоящем действащото национално нормативно устройство (Наредба № 14 от 2003 г.) определя като селски райони общините, в които няма град с население над 30 хил. души, а гъстотата на населението е под 150 д./кв. км. Според тази дефиниция 231 от 265 общини са класифицирани като селски. Те обхващат 81 % от територията на страната и 42 % от цялото население. За сравнение, предимно селските райони в Европейския съюз заемат

91 % от територията на общността и в тях живее над 56 % от нейното население, което е косвен белег за напредналата фаза на селската депопулация в България.

**Второ,** отрицателното миграционно салдо през периода 1946-2011 г. е водещ демографски фактор за депопулацията на селското население, който обуславя почти две трети от демографските загуби на селата. В това отношение формирането се след 1975 г. отрицателен естествен прираст играе второстепенна роля.

**Трето,** сравнението между темповете на намаление на преброяното и „автентичното“ селско население през изследвания период показва, че елиминирането на ефекта на „административната“ урбанизация води до формирането на представа за по-умерени темпове на селската депопулация в България спрямо изчислените по данни на официалната статистика показатели.

**Четвърто,** влиянието на селската депопулация върху демографските структури и процеси в селата се проявява предимно чрез смяната на типа на възпроизводство, чрез ускоряване на темпове на демографско остаряване и чрез силна деформация на възрастово-половите структури на селските жители в трите основни ядра на селска депопулация в България.

**Пето,** през периода след 1944 г. върху територията на България са се формирали три основни ядра на интензивно селско обезлюдяване по границата със Сърбия и Турция и в Централния Предбалкан. Тяхното образуване се дължи на сливането на землищата на обезлюдяващи се селски селища (предимно много малки и малки) в компактни териториални образувания с характеристики на демографски пустини.

## БИБЛИОГРАФИЯ

Tsekov, N. Selskata depopulatsia na Bulgaria i Evropa sled 1945 g., Sofia, 2018 [Цеков, Н. Селската депопулация на България и Европа след 1945 г., София, 2018]

**Natsionalen statisticheski institut [Национален статистически институт] - [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg) – население и демографски процеси през 2017 година- посетена на 12.05.2018**

Urban and Rural Areas 2005 (2006). United Nations. N.Y., 2006, pp. 106-174.



# ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

## ВЛИЯТ ЛИ УСЛОВИЯТА НА БИЗНЕС СРЕДАТА ВЪРХУ ИНВЕСТИЦИИТЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ?

Любомира Димитрова

### Резюме

*Връзката между преките чуждестранни инвестиции и условията на бизнес средата е обект на множество академични изследвания. Настоящото изследване е насочено към доказване на тази връзка, използвайки данни за страните-членки на Европейския съюз. Резултатите показват, че единствено общата оценка на бизнес средата и издаването на разрешителни за строеж имат значително влияние върху преките чуждестранни инвестиции в една държава.*

## DOES THE BUSINESS ENVIRONMENT INFLUENCE THE INVESTMENTS IN THE EUROPEAN UNION?

Lyubomira Dimitrova, PhD student, Sofia University

### Abstract

*The relation between the Foreign Direct Investment (FDI) and the business environment has been an object for discussion in many academic papers. The current research is dedicated to the analysis of this relation using data for European Union member states. The results show that only the overall evaluation of the business environment and the issuing of construction permits have a significant relation with the levels of FDI sock in a country.*

Индексът Doing Business, разработен от Световната банка добива популярност като достоверен източник на информация за това доколко е благоприятна бизнес средата в дадена държава. Мнозина изследователи насочват изследванията си към начините, по които тя влияе на местната икономика и използват оценката като надежден индикатор за оценка на средата.

Целта на настоящото изследване е да проследи как условията за бизнес влияят на чуждестранните инвестиции в страната. За да могат да бъдат сравнени съпоставими икономики, анализът е приложен на територията на Европейския съюз.

Използвани са данните на Doing Business за 2015 година. Изследователският въпрос в случая е насочен към отделните компоненти, които определят една бизнес среда, ще бъде обърнато внимание на условията за започване на бизнес, издаването на строителни за строеж, регистрирането на собственост и плащането на данъци. Резултатите от изследването показват значителна връзка между общия индекс на условията за бизнес,

условията за получаване на разрешителни за строеж и преките чуждестранни инвестиции сред държавите-членки на Европейския съюз.

### **Бизнес среда**

Институционалната среда е от голямо значение за ръста на икономиката. До подобно заключение достигат мнозина изследователи, обръщайки внимание на различни индикатори и държави. Хал и колектив (1999) откриват, че политиките и институционалната рамка влияят на производителността на труда. Сред най-важните фактори според тях са инвестицията в човешки капитал и социална инфраструктура като според авторите колкото по-близка е една икономика до Западна Европа, толкова по-вероятно е нивата на ръст да бъдат значителни. От друга страна Гиландерс и колектив (2014) оборват тази идея, показвайки, че благоприятната бизнес среда има много по-голям ефект върху икономическия ръст, отколкото правната рамка на съответната държава. Нещо повече, резултатите от тяхното изследване сочат, че бизнес средата е по-важна дори от нивото на образование.

Брийн и колектив (2012) развиват тезата, че корупцията има пагубно влияние върху бизнес средата. Те стигат до този извод след като изследват връзката между ефективната регулация на пазара и нивото на корупция използвайки данни от всички държави в света.

Друг фактор на бизнес средата, който води до икономически ръст е данъчната политика. Според Къмингс и колектив (1996) той има положително влияние върху инвестициите, тествайки хипотезата си върху 14 държави от ОИСР. Резултатите показват, че реформи в данъчната политика водят до покачване на инвестициите в 12 от изследваните държави.

Условията за влизане на даден пазар също имат значителна връзка с ръста на икономиката. Според Клапер и колектив (2006), колкото по-скъпо е навлизането на даден пазар, толкова по-ограничени са инвестициите. При икономики, където този праг е особено висок се забелязва затруднение не само от гледна точка на започване на бизнес, но и вече функциониращите фирми регистрират по-бавен ръст.

### **Инвестиции**

Мнозина приемат инвестициите в дадена държава като главния движещ икономически фактор. От тази гледна точка в началото на 90те основен интерес за изследователите предизвикват преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) и тяхното значение за развиващите се икономики. Според Бенаси - Кере и колектив (2007) ръстът на ПЧИ може да се използва като обяснителна променлива за състоянието на икономиката. Освен това те могат да бъдат разглеждани и като резултат от ефективната институционална рамка в дадена държава.

От друга страна откритията на Беван и Колектив (2002) насочват дискусията в различна посока. Изследвайки влиянието на ПЧИ, които отиват от Западна към Източна Европа, те наблюдават, че институционалната рамка в страната има незначителен ефект върху потока инвестиции. Заменяйки извадката, върху която хипотезата бива тествана, Бус и колектив (2005) стигат до противоположното твърдение – институционалната рамка не само оказва влияние върху чуждестранните инвестиции, но и обособяват характеристиките, които имат най-голямо значение. В случая това са стабилността на правителството, липсата на вътрешни конфликти и етнически напрежения, основни демократични права и върховенството на закона. Тези твърдения биват потвърдени и от Елизабет Асейду (2006) като нейното изследване е насочено към факторите, които водят

до превличането на инвестиции в Африка. Към вече споменатите тя прибавя и наличието на развита инфраструктура и нивото на корупция.

На база на проведените изследвания до момента може да се заключи, че институционалната рамка има значение за привличането на ПЧИ, но въпросът кои нейни елементи имат най-силен ефект среща различни отговори.

### **Операционализиране на бизнес средата и инвестициите**

Данните от изследването *Doing business* добиват особена популярност в академичната общност и служат като индикатор за измерването на бизнес средата в световен мащаб. Хипотезата ще бъде тествана върху данни за 28те страни-членки на Европейския съюз за 2015 година, тъй като това е последното издание на изследването, където всички те са включени. Индикаторите, които ще бъдат използвани са условията за започване на бизнес, издаването на строителни за строеж, регистрирането на собственост и плащането на данъци. Индексите варират от 0 до 100, като 100 е максималната положителна оценка. Общият индекс не бива да се разглежда като оценка на цялостната бизнес среда. За неговото изграждане са използвани само сегменти като необходими дни за регистриране на фирма и административна тежест. Под внимание не са взети други фактори като корупция, финансова стабилност и регулации на институционалната рамка.

Данни за преките чуждестранни инвестиции са взети от Конференцията на ООН за търговия и развитие като за целите на изследването е ползвани преките чуждестранни инвестиции с натрупване, които влизат в страната в милиони щатски долара по текущи цени на глава от населението.

С оглед резултатите от предходните изследвания и заложеният изследователски въпрос са формирани 2 хипотези:

$X_1$ : Колкото са по-добри условията за създаване на бизнес, толкова повече преки чуждестранни инвестиции са регистрирани.

$X_2$ : Отделните компоненти, които създават бизнес средата имат различно влияние върху преките чуждестранни инвестиции.

Предвид характера на променливите, хипотезите ще бъдат тествани чрез обикновена линейна регресия. За  $X_1$  се използва моделът:

$$\log(y_{fdi}) = \beta_0 + \beta_1 x_{db} + \varepsilon$$

Където  $\log(y_{fdi})$  е логаритъм от ПЧИ. Подобно преобразуване е необходимо с цел нормализиране на разпределението на стойностите на зависимата променлива,  $\beta_0$  е константа,  $x_{db}$  е съответния общ индекс за оценка на бизнес средата, а  $\varepsilon$  е грешката.

За тестването на хипотеза две се използва следния модел:

$$\log(y_{fdi}) = \beta_0 + \beta_1 x_{start} + \beta_2 x_{constr} + \beta_3 x_{tax} + \beta_4 x_{prop} + \varepsilon$$

Където  $x$  заема стойностите, съответно на индексите за започване на бизнес, получаване на разрешителни за строеж, плащане на данъци и регистриране на собственост.

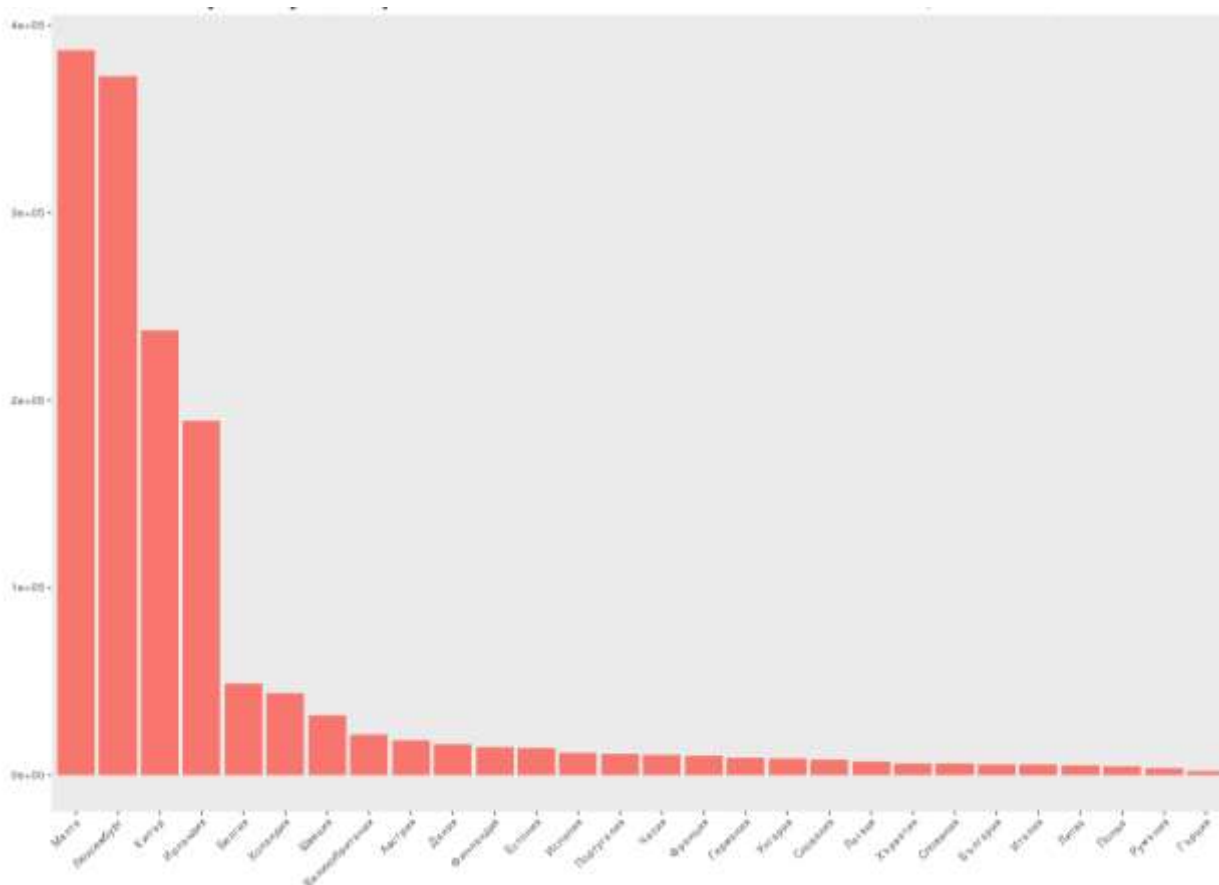
### **Описание на данните**

Настоящата част от изследването е отделена за представяне на обема с данни, върху които ще бъдат тествани хипотезите. Графика 1 представя ПЧИ по държави за 2015 година

по текущи щатски долари на глава от населението. Както ясно се вижда, четири държави са регистрирали екстремни стойности по този показател – Люксембург, Ирландия, Кипър и Малта. Тъй като подобно съотношение застрашава качеството на модела, тези стойности ще бъдат премахнати и така в изследването остават 24 наблюдения.

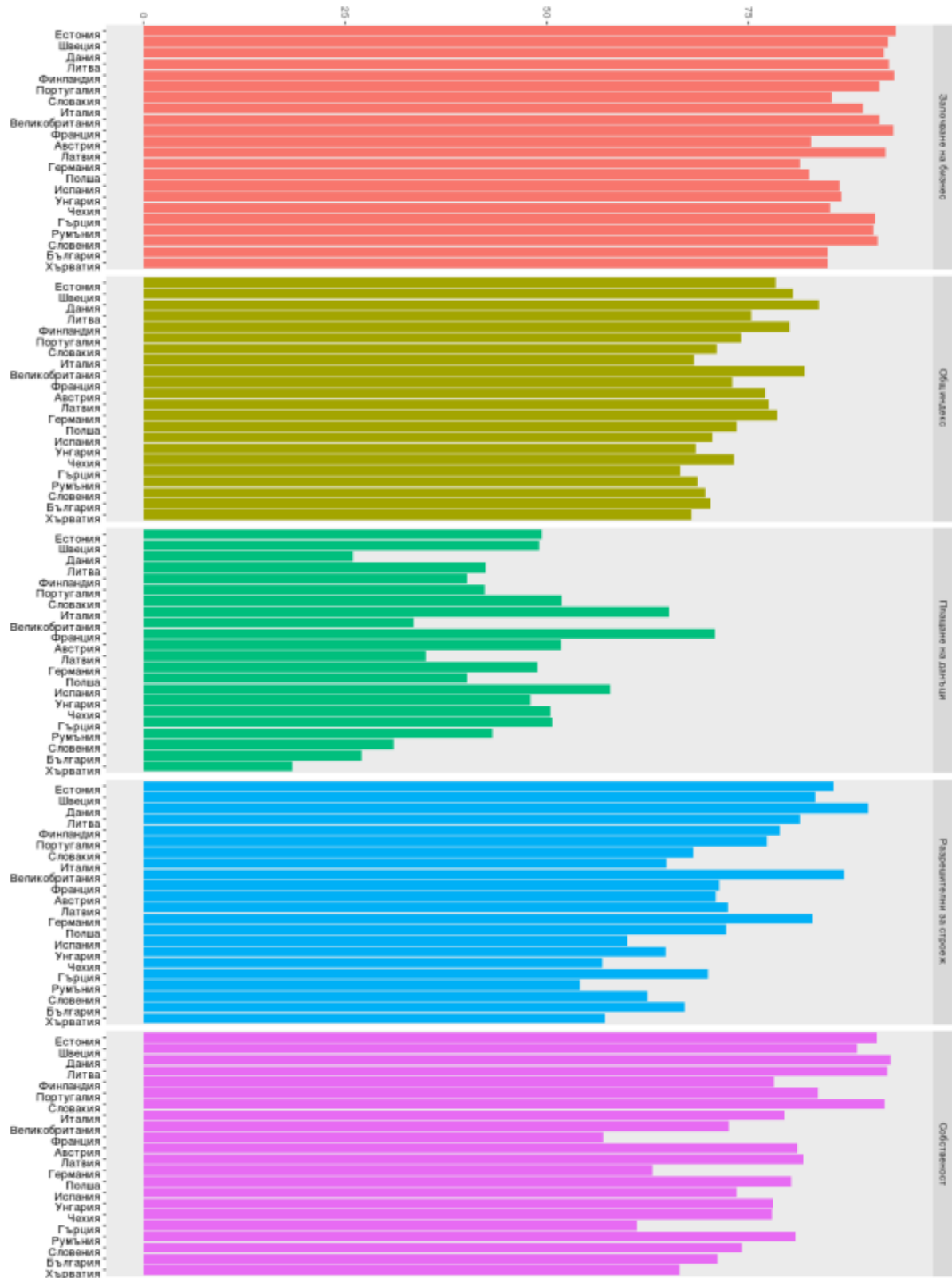
Що се отнася до индексите за оценка на бизнес средата, всички държави от Европейския съюз са в най-горния квинтил. Както показва Графика 2, Дания е държавата с най-благоприятни условия за бизнес. В този случай България заема 18<sup>то</sup> място, изпреварвайки държави като Словения и Белгия. Когато обаче този индекс се раздели на отделните си компоненти се наблюдават известни различия. Така Белгия заема първо място като държавата, където най-лесно може да се създаде фирма, а във Франция е най-улеснено плащането на данъци. Това е и категорията, при която различията между отделните страни-членки са най-видими.

**Графика 1: Преки чуждестранни инвестиции за 2015 година в млн. щатски долара на глава от населението**



*Източник: UNCTAD*

Графика 2: Оценка на бизнес средата за 2015 година



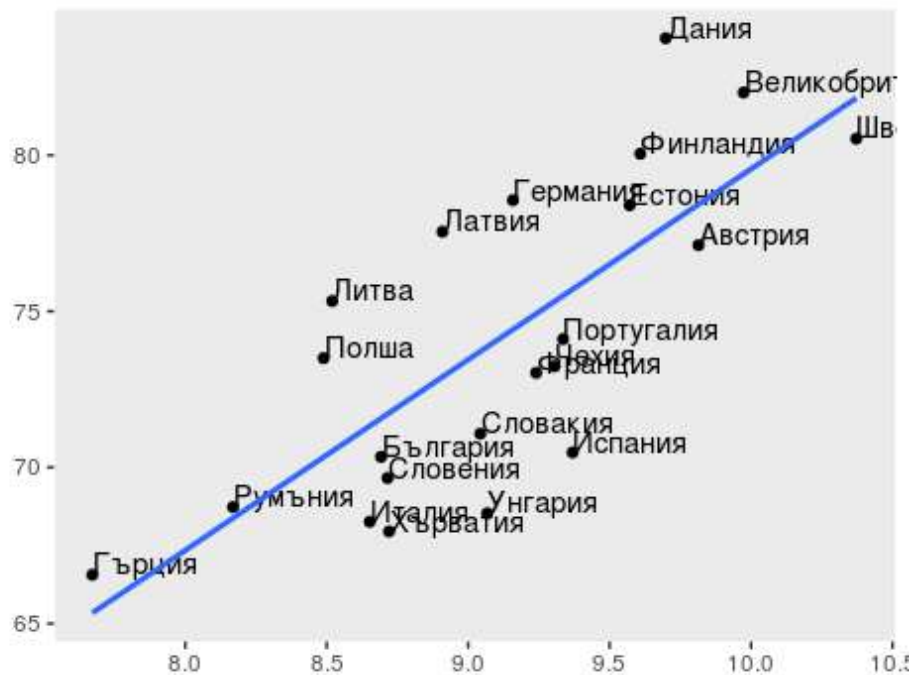
Източник: Doing business

## Резултати

Както вече бе посочено, за целите на изследването е използвана обикновена линейна регресия, като в случая на Модел 1 тя е само с една променлива, а за Модел 2 независимите променливи са три.

Резултатите от Модел 1 показват значителна връзка между общия индекс на условията на бизнес средата и преките чуждестранни инвестиции. Според него, покачването с една единица на оценката води до покачване на ПЧИ с 9.31%. Връзката между двете променливи е представена в Графика 3.

Графика 3: Връзка между общия индекс на условията на бизнес средата и ПЧИ,  $p < 0.05$



Източник:

Doing business, UNCTAD, собствени изчисления

Когато се премине към по-детайлна разбивка на оценката, резултатите показват друга картина. В тази ситуация единствено индексът за издаване на разрешителни за строеж е значителен. В този случай промяна с една единица на оценката води до увеличение на преките чуждестранни инвестиции с 2.96%.

**Таблица 1: Резултати от регресионния анализ**

	Модел 1	Модел 2
Общ индекс	9.31*** (0.02)	
Създаване на бизнес	-	4.30 (0.03)
Справяне с разрешителни за строеж	-	2.96** (0.01)
Регистриране на собственост	-	-1.87 (0.01)
Плащане на данъци	-	0.65 (0.01)
R 2	0.55	0.37
Брой наблюдения	24	24

Представени са регресионните коефициенти със стандартна грешка в скоби.  
Pr(>|z|) \*\*\*<0.01 \*\*<0.05 \* <0.1

### Заклучение

Целта на настоящото изследване е да открие наличието на връзка между начина, по който се представя бизнес средата в една държава и преките чуждестранни инвестиции, които са отчетени на нейната територия. Резултатите показват значимо влияние на общата оценка и процедурите по получаване на разрешителни за строеж. Една от възможните причини за отсъствие на влияние на останалите индикатори може да се търси в начина, по който са регулиран пазарът в Западна Европа. Държави като Кипър и Холандия например, получават относително ниски оценки на бизнес средата, но това не влияе на преките чуждестранни инвестиции. Обяснение би могло да се даде от гледна точка на тяхната данъчна политика и техният статут на офшорни зони. Подобна теза би могла да прерасне в бъдещо изследване, което да се насочи към тестването на настоящите хипотези между държавите със статут на офшорна зона.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

- Asiedu, E., 2006. Foreign direct investment in Africa: The role of natural resources, market size, government policy, institutions and political instability. *World economy*, 29(1), pp.63-77.
- Bénassy-Quéré, A., Coupet, M. and Mayer, T., 2007. Institutional determinants of foreign direct investment. *World economy*, 30(5), pp.764-782.
- Bevan, A.A. and Estrin, S., 2004. The determinants of foreign direct investment into European transition economies. *Journal of comparative economics*, 32(4), pp.775-787.
- Breen, M. and Gillanders, R., 2012. Corruption, institutions and regulation. *Economics of Governance*, 13(3), pp.263-285.
- Busse, M. and Hefeker, C., 2007. Political risk, institutions and foreign direct investment. *European journal of political economy*, 23(2), pp.397-415.
- Cummins, J.G., Hassett, K.A. and Hubbard, R.G., 1996. Tax reforms and investment: A cross-country comparison. *Journal of public Economics*, 62(1-2), pp.237-273.
- Gillanders, R. and Whelan, K., 2014. Open for business? Institutions, business environment and economic development. *Kyklos*, 67(4), pp.535-558.
- Hall, R.E. and Jones, C.I., 1999. Why do some countries produce so much more output per worker than others?. *The quarterly journal of economics*, 114(1), pp.83-116.
- Klapper, L., Laeven, L. and Rajan, R., 2006. Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. *Journal of financial economics*, 82(3), pp.591-629.



# НАУКА, РАЦИОНАЛНОСТ, ПОЛИТИКИ

Симеон Петров

## Резюме

*В статията се очертава ролята на съвременната социална наука в управленския процес. За целта са анализирани природата на науката и възможността тя да бъде впрегната да допринесе практическа полза на публичното управление и изготвянето на публични политики; различните форми на взаимодействие между наука, стратегическо управление и публични политики; различните професионални роли, в които попада социалния учен; възможните форми на институционализация на включването на учените в управленския процес.*

# SCIENCE, RATIONALITY, POLICY

Simeon Petrov, Sofia University

## Abstract

*The article outlines the role of modern social science in the governance and policy process. For this purpose, the nature of the science and the possibility of its practical use in public governance and public policy making have been analyzed; different forms of interaction between science, strategic governance and public policy, different professional roles of the social scientist; possible forms of institutionalization of the involvement of scientists in the governance process.*

Има множество изследвания на въпроса за връзката между наука и политики в полето на различни социални научни дисциплини - в политическите науки, социологията, антропологията и управленските науки. Всички те признават, че напълно се променя разбирането за ролята на социалната наука, която не просто трябва да обяснява процесите, а директно да влияе върху тяхното развитие. Изясняването на ролята на социалната наука за публичното управление предполага да се разгледат: природата на науката и възможността тя да бъде впрегната в практическа полза на публичното управление и изготвянето на публични политики; различните форми на взаимодействие между наука, стратегическо управление и публични политики, различните професионални роли, в които попада социалния учен; възможните форми на институционализация на включването на учените в управленския процес; конкретните действия на учените и техните организации, държавните органи и другите влиятелни публични актьори за заздравяване на връзката между социалните науки и публичното управление.

Очевидно, нито възприемането на „оптимизиращата“, изцяло рационална наука, нито някакво социалното самоизолиране на съвременните учени обяснява тяхната роля в настоящето публично управление. Въпросът се усложнява от разнообразната природа на различните видове управление в публичната сфера.

Ако управленската практика сама създаде правила, по които различните заинтересовани страни едновременно оспорват и легитимират научните достижения, то има ли професионален кодекс за социалния учен и научните изследвания като „брокери“ в

разнобоя на ценности и интереси? Има ли ограничения пред това самите научни общности да се структурират и като групи за натиск и отстояване на позиции в политическите мрежи? Способен ли е самият социален учен да „издържи“ на разпъването между оформилите се твърде много професионални роли – от просветителската функция до чистото консултантство? Статията се фокусира върху ролята на науката и научните изследвания, не върху всички форми на експертиза или пък, генерално, знанието в управленския процес. Изследването изобщо и експертизата включват и други аргументи освен научните, включително силно субективни. Същевременно използването на понятието знание, което също е значително по-широко, е присъщо на едно от трите „течения“ в науката за политиките (наред с идеите и политическата система) и предполага доста по-сложен инструментариум.

### **Обективност, любознателност, социално действие**

От началото на научната революция учените са активно ангажирани в дискусии за естеството на практическото въздействие на научното знание върху социални, политически, технически и икономически въпроси. По същия начин постепенно и социалната роля на учения става тема на разискване. Различните дебати във философията на науката от XX век, насочени към идентифициране и формулиране на жизнеспособна представа за обективността на науките, оформят определен образ на знанието.

Според традиционните възгледи обективното представя света „както е в действителност“ (*онтологично предположение*), избягва ценности, идеологии и субективни интереси при формулирането на теории (*епистемологично предположение*), и благоприятства процедурите за изследвания, които въз основа на предишните две предположения, гарантират точното преследване на знанията (методологическо допускане) (Montuschi, 2016). Традиционният дебат за обективността включва и въпроса дали науката се създава и за да се използва извън собствените си области на проучване и откриване и да се сблъска с предизвикателствата, които създават например социалните дебати, давайки своя принос към социалното разбиране и вземането на решения.

Ключовите концептуални противопоставяния, вкл. „модернизъм – постмодернизъм“ предлагат различни акценти в една силно ревизирана концепция за научната рационалност. Това извежда на преден план идеите за Просвещението като „недовършен проект“ и дори „историческа грешка“. И двете направления оспорват позитивистката концепция, при която науката се основава на строго неутрални, обективни, внимателно контролирани физически и социални факти, чието наблюдение трябва да разкрие закономерности и модели, изработени в абстрактни хипотези, подлежащи на по-нататъшно строго тестване. Хабермас (1973) показва, че това е само част от интелектуалния състав на науката. Взаимодействието и взаимното сътрудничество за разбирането на мотивите и значенията на действието е втората страна на знанието. Тя придава на тълкувателните науки тяхната легитимна претенция за научна рационалност.

Според Ричард Файнман на ежедневиия език „науката“ обикновено означава *специален метод за намиране на обяснение за нещата, знание за нови неща, които могат да се направят с това, което вече е било открито (т.е. технология), или смесица от тези значения* (Feynman, 1998). Но науката е също така и социален процес, поставен в социален контекст, и включващ актьори и институции. Тези множество аспекти на науката предполагат, че при *търсенето на пресичане между наука и управление трябва да се разглеждат не само резултатите от науката, но и самият научен процес*, различните видове участници и социалният контекст (Van den Hove, S. 2007).

Основната цел на науката е да намери обяснения за света, по думите на Карл Попър (Popper, 1989). Другия вид продукция на науката са прогнозите. Те са очевидно важни, от една страна като характерен метод на науката (и като такъв са полезни за развитието и избора на добри обяснения), а от друга страна те могат да бъдат полезни за практическите приложения на наука. Независимо от това, според някои автори прогнозите не могат да се считат за крайната цел на науката, те остават с един вторичен смисъл след обясненията (Van den Hove, S. 2007). По думите на Deutsch - *"прогноза - дори свършената, универсална прогноза - просто не е заместител на обяснението"* (Deutsch, 1997). Разграничението между обяснението и прогнозирането е важно, защото някои недоразумения за природата и ролята на науката в управлението идва от липсата на признание за това разграничение.

Науката има за цел да създаде научни знания, за да даде обяснения за света и впоследствие (но не задължително) - прогнози. Но каква е целта на това знание? Това се отнася до дългогодишния дебат между „науката заради самата наука“ (любознателност) и „наука за действие“. Дори ако действието е само второстепенна цел на науката, някои знания, донесени от науката, са от голямо значение за управленските действия. Въпреки че е от полза да се разграничи науката, ръководена от мотиви за действие или от любознателност, тези категории трябва да се разбират като идеални типове, на практика нямаме в "чист" вид едното или другото.

Авторите в различните съвременни научни клъстери се споразумяват за променящите се позиции на науката и научните експерти в обществото и съсредоточаването върху социално стабилните знания и върху демократизация на знанието. Голямо влияние при идентифицирането на многото полета на използването на научните изследвания има Weiss (1979). Освен инструменталното, концептуалното и политическото използване на научните изследвания, той предлага по-широка класификация, идентифицирайки седем „значения“ на изследванията в рамките на усилието да се изясни и насочи бъдещето:

- 1) **Изследване за научни познания:** концепции за приложни изследвания и изводи от основните изследвания на проблеми, свързани с политиката;
- 2) **Решаване на конкретни проблеми;**
- 3) **Интерактивни връзки:** създателите на политики обмислят множество източници на информация, включително собствен опит, за да подкрепят процеса на вземане на решения и обикновено това включва многобройни контакти между политици и изследователи;
- 4) **Политическо легитимиране:** политическите позиции са фиксирани и непоколебими, политиците търсят информация за подпомагане на предварително определеното решение;
- 5) **Тактически инструмент:** изследването е използвано като средство за забавяне на действията;
- 6) **Просвещение:** обучението на участниците в политическия процес във времето чрез натрупване на научни изследвания
- 7) **Интелектуално занимание:** изследванията на политики като едно от многото възможни изследвания въз основа на тълкуването на социални проблеми

От гледна точка на настоящата статия ценни са заслугите на Попър, който определя два различни вида знание или мисъл: субективно познание - състояние на ума или на съзнанието, или някои вродени нагласи за поведение, или реакция; и обективно познание, което се основава на предполагаеми теории, открити проблеми, проблемни ситуации и аргументи. Знанието в обективния смисъл е знание без познавач и без познаваем предмет (Popper, 1989). Целевото познание се създава от науката за приближаването на

(абсолютната) истина, но не е еквивалентно на истината. Обективното (научното) познание винаги е преплетено със субективно знание, което е изключително социално и политическо. С други думи, науката прогресира чрез коеволюцията на субективното и обективно познание, а комбинацията от тях изглежда решаваща област за пресичане между науката и политиката (Van den Hove, S. 2007).

Funtowicz и Ravetz (1993) предлагат нови правила за т.нар. *постнормална наука*: изследователската група е под външен натиск поради неотложността, високите залози и оспорваните стойности на решението; уж установените граници между политики и наука подлежат на непрекъснато преговаряне; няма един проблем, а една заплетена мрежа от проблеми; множество легитимни научни и етични перспективи съществуват по един и същ въпрос; научните изследвания се сблъскват с много големи и неконтролируеми несигурности. Използването на доказателства се оспорва поради различни норми и ценности.

Решаването на сложни проблемите изисква научна работа в екип на интердисциплинарен принцип и съвместни усилия на специалисти от научната общност, бизнеса, политиката и обществото. Предлага се ролята на научните експерти в политическия процес да се определя от вида на проблема (нормален или постнормален). В нормалната наука на Кун научното познание прогресира чрез социално-конструирани парадигматични смени. Постнормалната наука признава, че неопределеността, е нещо повече от техническо число или методологически въпрос. Неясни предположения на знанието и невежество водят до възникване на епистемологична несигурност.

Как научното познание се отнася към политическата практика? Започвайки от природата на модерната политика, Хабермас (Habermas, 1973) разграничава три модела на тази връзка. В **решаващия модел на Вебер** изборът, основан на ценности и вявания, е преобладаващ над техническите (научни) знания. В **технократичния модел** тази зависимост между знанието и политиката е обърната и политическата практика е в ролята на изпълнителна ръка на научната интелигенция. „Оптималните“ решения излизат от науката и политическият избор става само легитимиращ. **Прагматичният модел** признава, че има взаимозависимост между ценности и факти. В този модел стриктното разделение между функциите на експерта и политика е заменено от критична взаимна връзка. Точно тази взаимовръзка създава съвременната пресечна точка между науката и политиките.

Разсъждавайки в тази посока, други автори (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001) идентифицират поне четири модела на използване на научните знания в политическия процес:

**1. Рационалният (или рационално-изчерпателният) модел** е „рационален“ в смисъл, че следва логична и подредена последователност на фазите на разработване на политики. Той е "изчерпателен" в смисъл, че може да оценява и сравнява всички възможности, като изчислява наличните социални, политически и икономическите разходи и ползи от публичната политика. Целта да се осигури сигурност на създателите на политики. Обширните комуникации и консултирането подпомагат тълкуването на политиката като "решаване на проблеми" с "експертно" участие. Ролята на изследователя (анализатора на политики) е да изследва и представя всички варианти на политиката. Тъй като този модел насърчава пълния преглед на всички варианти на политиката, той смекчава тенденциите за консерватизъм и зависимост от институционалните традиции. Знанието се разглежда като неутрално или аполитично и следователно създава благоприятна среда за технократи - експерти.

2. **Ограничена рационалност и инкрементализъм** - признавайки, че съществуват практически ограничения за рационалното вземане на решения Хърбърт Саймън разработва модел на политическия процес, основан на понятията "ограничена" рационалност и „задоволяване“. Този подход се фокусира върху границата между рационалното и нерационалните аспекти на човешкото социално поведение. Приемат се компромисни политики, които удовлетворяват (а не максимизират) организационни цели и които са приемливи в условията на конкурентни изисквания. Индивидуалната и организационна рационалност са ограничени от: несъзнателните умения, навици и рефлексии на хората; техните ценности и културни концепции; ограничения на знания и информация; трудност при идентифициране на правилното решение; необходимостта от правилно възприемане на организационните цели и др. Линдблом широко критикува рационалния модел за това, че е слабо воден от политическата реалност. В концепцията на Линдблом (1993) създаването на политики се разглежда като поредица от стъпки, при които политиките постепенно се променят (инкрементализъм). Авторът се концентрира върху принципа на "удовлетворяване", като твърди, че политиките обикновено са консервативни в процеса на вземане на решения. Рядко има време, ресурси или склонност да се провеждат всеобхватни изследвания с цел информиране на вземането на решения - така се избягват скъпи иновации, търси се рутинност и реактивност към проблеми. Подобен подход обаче предполага, че изследователите вероятно ще бъдат отстранени от процеса на вземане на решения.

3. **Школата за „по-широката“ употреба на знанията** (Weiss, 2005) разглежда знанието като кумулативно. С течение на времето знанието се превръща в практика чрез процес, наречен „просветление“. Изследванията рядко оказват решаващо въздействие върху разработването на политики, но натрупаните резултати от тях постепенно променят възприятията на лицата, вземащи решения, както за причините за проблемите, така и за вероятните последици от политическите интервенции. Дейността на многобройните изследователски и политически организации, включително анкетни комисии, отделните предприемачи в областта на политиката, изследователският персонал на правителствените агенции, медиите, групите по интереси и научните мрежи са важни в този процес. Въпреки това, както в рационалната школа, знанието се разглежда като аполитично и се приема това хомогенно знание, което в крайна сметка ще надделее. Следователно, тази перспектива очертава процесите, чрез които знанието се опростява и предава, но не анализира динамиката на това как знанието навлиза в политиката. Социалният и политически контекст, в който знанието е създадено и използвано, е изключен (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001).

4. **„Парадигмата на политиката“** е всеобхватна рамка от идеи, които структурират политиката в определена област. Чрез тези парадигми (или господстващи групи от идеи) изследователи и политици разглеждат политиката, икономиката и обществото и тяхната собствена роля в тези сфери. Парадигмата служи за определяне на проблемите, които трябва да бъдат разгледани, и какви политики или инструменти са подходящи за тяхното разрешаване. В този подход социално-икономическите и политическите фактори се превръщат в основни детерминанти на това дали знанието е приемливо (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001). Управляващи коалиции или мощни политически групи оказват решаващо въздействие върху вида на изследвания, анализи и съвети. Изследването става подчинено на политически интереси и ресурси, който да бъде използван за постигането на тези интереси. Парадигмата до голяма степен се приема за даденост и рядко подлежи на проверка. Голямата промяна (или "социално учене") е радикална промяна в мисленето за политиката. Проблемите се предефинират, създават се нови тълкувателни рамки и се

изучава политиката от външни източници. Преходът от кейнсианството към неолиберализма е един пример. Ролята на изследователите е да предоставят основите на алтернативни парадигми.

Тази класификация е важна за разбирането на различните роли, които са присъщи на съвременния социален учен. Същевременно още един *важен* въпрос, произтичащ от признанието, че науката е опосредена от социалният процес, се отнася до специфичните входове и роли на социалните науки. Социалните науки имат дълга и плуралистична традицията за изучаване на човешките аспекти на света: поведение, дейности, обществата и техните институции (политически, икономически, културни или социални). Оттук произтичат множеството роли на социалните науки във връзка с управлението. Първата и може би най - очевидна от тези роли е да допринесат за разбирането и обяснението на социалните явления. Но социалните науки имат и друга роля - научно-политическите взаимодействия са сами по себе си предмети на изследване за социалния учен. Те се стремят да изяснят замъгленото разграничение между факти и ценности и *интимната взаимовръзка между ценностите и науката*. Социалните науки могат да изучават и предлагат процедури за практическо прилагане на научно-политическото взаимодействие, например чрез подчертаване на участието или интердисциплинарността. (Van den Hove, S. 2007). Те могат да играят роля като посредници, организатори на взаимодействие. Социалните учени са особено подходящи за изграждане на мостове между различните участници (учени, политици, други заинтересовани страни) или дори между различни научни дисциплини. От това произтичат някои нормативните изисквания - от една страна истински интердисциплинарни взаимодействия между социалните и природните науки, а от друга запазването на възможността в определени ситуации неутралността на учените да ги направи ключови участници в политическия процес. (National Research Council, 2012).

### **Научните изследвания в управленския процес**

Досега не е постигнат голям успех при обясняването на използването на науката в публичната политика. Въпреки че съществуват евристично ценни типологии на начините, по които се използва науката в политиката, типологиите не са (и може би не могат да бъдат) ориентирани емпирично. (National Research Council, 2012). Една максималистична теория на научното въздействие върху политиката, която очаква директни, непосредствени и мощни ефекти е несъстоятелна по различни причини: научните изследвания са един от многото източници на входа на политическия процес; научните познания се натрупват чрез множество проучвания, някои от които стигат до различни изводи; приложимостта на дадено изследване върху конкретен избор на политика е въпрос на преценка; научните изследвания се превеждат и интерпретират преди да се използват. (National Research Council, 2012).

*Инструменталното използване на научните изследвания се отнася до прякото прилагане на изследванията към конкретни решения. Този модел на използване на научните изследвания следва рационалния избор като модел на вземане на решения, в който е идентифициран проблем, събира се информация за възможните решения и тогава се приема оптималното решение. Вторият вид използване на изследването, *концептуална употреба* се отнася до по-широката, дългосрочна роля, която научните изследвания могат да окажат върху разбирането на политиките за определени политически въпроси. Концептуалното използване на научните доказателства включва кумулативния ефект на широк спектър от проучвания, дори и ако едно изследване не мотивира конкретен законопроект или политическо решение. Третият вид, *политическа употреба* е предимно за тактическото или символичното използване на информация от политиките. Политиките*

използват политическа употреба на научните изследвания като средство за получаване на подкрепа за проблем, който е важен за техния район. (Ness, 2010).

Логиката на това разделение всъщност води до разделяне на самата наука за политиките на две все по-силно различаващи се направления. „Чисто“ академичната наука за политиките е позиционирана в рамките на „изследването на политиките“ (policy study) и се фокусира върху процеса и върху въпроса защо се е стигнало до една или друга политика, а не оценява и не дава „рецепти“ за конкретното съдържание на политиката в бъдеще. Разбира се, това не означава, че не *се търсят конкретни препоръки*, но те са по отношение на процеса и начина на достигане до курса на действие, а не до неговото конкретно съдържание. Експертизата, като форма на препоръчващ курс на действие, е полето на „анализа на политиката“ (policy analysis), който е изследване за политиката и решаването на конкретни проблеми чрез инструментално изследване.

Науката първоначално влиза в процеса на управление, в разработване на политики, с очакванията, че прави политически решения по-обективни и дава солидна база от доказателства. Това очакване незабавно се сблъсква с два свързани проблема: несъгласие по въпросите на самия научен факт и несъгласие в процеса на обсъждане на политиката, където трябва да се вземат под внимание и други тълкувания (различни от научните). *Тревогата е следната - до каква степен науката може да се ангажира с разработването на политики, без да компрометира строгостта и безпристрастността на своя принос?* Двете крайни виждания за преодоляването на това предизвикателство изглеждат трудно приложими. Драматично отделяне на науката от управленската практика отрича една от причините, поради които науката наистина се използва – да ни помогне да решим какво да правим. Това, обаче, не означава, че учените трябва да заемат мястото на политиците или експертите в администрацията, а това че да могат да предложат решение за улесняването на процеса или дори съдържанието му, е толкова важно, колкото тяхната наука. Ако се преструваме, че науката ще уреди наистина политически спор за ценности или пари това води до объркано мислене и деформирани дебати, които са вредни както за науката, така и за управлението в дългосрочен план. (Boehlert, 2007)

Използването на научни изследвания в процеса на публично-политически решения през изминалите четири-пет десетилетия най-добре се описва като U-образна крива, ограничена от „златната ера“ на използването на научните изследвания през втората половина на 70-те до средата на 80-те години и обновеното внимание към тях през последните петнадесет години (Ness, 2010). В края на 50-те и началото на 60-те години асоциацията между експерти (анализатори) и политиците улеснява решения на проблемите на обществото. Тя помага да се фокусира вниманието върху инструментите за изработка, които трябва да бъдат на разположение на политиците и лицата, вземащи решения. Според много автори това постепенно води до объркване между научните изследвания и оперативния подход и в крайна сметка до диференциация и разделение на функциите между учени и консултанти.

Според Ласуел (1971) науката за политиките е свързана с производството и прилагането на знанията в политиката. Политиците, а и гражданите, трябва да знаят какви са политическите процеси и как наистина се развиват. Това е изискване за точно познаване на политиката. Има очевидна връзка между двете: повече и по-добро познаване на политиката и мобилизиране на знания в политиката (Норре, 1999).

За да се мобилизират най-добрите налични знания за управлението, днес самата социална наука би трябвало да може да посредничи между различни научни дисциплини и от друга страна - да свързва научните достижения и вземането на решения. Оттук изглежда актуално определението на анализа на политиките като социално-приложна научна

дисциплина, която използва множество изследователски методи в контекста на аргументацията и обществения дебат за да създаване и критично оценяване на политическите алтернативи.

Учените могат да играят роля като посредници, организатори на взаимодействие. От това произтичат някои нормативни изисквания - от една страна, истински интердисциплинарни взаимодействия между социалните и природните науки, а от друга - запазване на възможността в определени ситуации неутралността на учените да ги направи ключови участници в политическия процес (National Research Council, 2012).

Идеализираният образ на науката като производител на привилегировани, авторитетни твърдения за знания, подкрепени от аскетична практика и норми за правилно научно поведение, трудно могат да я легитимират в съвременен контекст. Още повече, че движена от практически, понякога открито политически интереси, под ръка с „всичко вървяща“ методология и продажбата ѝ на правителството и големи бизнес организации за набавяне на финансови ресурси, науката се е разпростряла на политическата арена с противоречив образ (Норре, 1999). Взимащите решения обикновено работят в тесни времеви рамки с недостатъчни ресурси и информация. Те са водени от специални интереси, бюрократични императиви и политически сили, чиято визия се простира не по-далеч от следващия изборен цикъл (Дуе, 1984).

Съществува известен консенсус сред авторите, разглеждащи различни пречки за използване на научните знания при вземане на решения. Те включват:

- а) **Идеологически проблеми**, които ограничават политическата реториката и формулирането на програми за реформи, в допълнение към липсата на политическа "воля" да се формулират и прилагат по-интегрирани политики;
- б) **Историческо разделение между изследователи, политици, доставчици на услуги, администратори, мениджъри** и т.н.
- в) **"Несигурността"**, причинена от **научни различия по всеки проблем** (концептуално объркване, методологически проблем); "Истините днес са предизвикани утре" и поради това, че информацията е фрагментирана, с краткосрочни дефиниции на важните проблеми;
- д) **Медийни смущения**, които могат да объркат проблема чрез неправилно популяризиране на резултатите и да използват различията, вместо да ги изясняват;
- е) **Маркетинг и разпространение на научните изследвания**: изследователите, използват недостъпен език и се ограничават до "партньорски" форуми и публикации
- ж) **Времевите рамки** на изследователските процеси излизат извън тези на процеса на вземане на решения. Взимащите решения обикновено работят в тесни времеви рамка с недостатъчни ресурси и информация.

Учените често се оплакват, че решенията се правят „по политически причини“. И все пак балансирането на приоритети, ценности и интереси става чрез политически процес, дори и резултатите му да не са задоволителни от научна гледна точка. Предполагаемите алтернативи за меритокрация или някаква научна форма диктатура изглеждат неприемливи (McFadden, L. 2009). Общата загриженост сред учените е и че политиките използват научни доказателства като потвърждение на предишни вярвания. Това оплакване обаче пренебрегва факта, че за техните опоненти е по-трудно да игнорират тези доказателства, ако не ги оспорят с други. „Моята наука в сравнение с вашата наука“ има заслуга да бъде поставена науката „в игра“ и с течение на времето отваря повече място за политически аргументи, които включват научни доказателства (National Research Council, 2012).



От гледна точка на управлението съществуват и трудностите при интегрирането на изследванията със съществуващото и дори нововъзникващото законодателство. Законите, правилата и нормите са в много отношения „версии“ на минали политики и „замразени“ социални структури. Новите научни познания няма как да водят автоматично до промяна в такива институционални структури.

Социалните науки са развили систематично свои емпирични методи за изучаване и изготвяне на общи клъстери за социалните феномени. (OPMSAC, 2013) Емпиричните техники, използвани в социалните науки, са широки и могат да варират от количествени до качествени (например, статистически анализ на метрични данни, казуси, проучвания или интервюта). Доста често има възприятие, че колкото повече са качествените техники, толкова изследванията са по-податливи на пристрастия и лична преценка от страна на техните изследователи. Въпреки това солидните социални научни методи намаляват този риск. Свързана с това е и друга погрешна представа - за социални изследвания за политиките не се изисква конкретен експертен опит и може да се направи с малко или никакво формално обучение за научни изследвания.

Това е едновременно симптом и причина за потенциална девалвация на академичната социална наука за целите на управлението. Процесът на формиране на политика е итеративен и трябва да бъде тенденционно проверяван с най-добрите налични доказателства, които могат да се променят с течение на времето.

Обичайно предписание е, че използването на науката в публичната политика ще доведе до по-добра политика или ще подобри разработването на политики. Социалната наука не обещава „по-добра политика“. Тя не е социално инженерство, макар и да е неправилно обвинявана. Това е просто ръководство за разбиране на проблемите, условията, които възникват като следствие от тези проблеми, и вероятните резултати. В този много специфичен смисъл, социалните, както и естествените науки, са по-надеждни („по-добри“) от това, което иначе е на разположение на политиките и администраторите при разглеждането на много въпроси (National Research Council, 2012).

Бюрократичните традиции варират драстично. В *британската държавна служба* работата на вътрешните служители се оценява по-високо от тази на външните експерти. За разлика от това в *Съединените щати* е по-вероятно да се избере професор с висока репутация в определена област и да му се предостави бюджет за научни изследвания на основата на договор. В *Германия* много изследователи са институционализирани в консултативни роли чрез партийните политически фондации. В страните от *Централна и Източна Европа* след разпадането на централния партийен контрол, проблемите с развитието на пазарните икономики, липсата на политически умения и бързият растеж на гражданското общество създават възможности за появата на предприемачи на политически изследвания. Агенциите на западните донори често са склонни да финансират такива изследвания, подтикващи регионалният бум на мозъчни тръстове.

Разпространен е и „вносът“ на чуждестранни изследователи, консултанти и експерти, предоставящи техническа помощ на програми, организирани от МВФ, международни фондации или агенции за многостранна помощ. Нещо повече – не са малко изследователите, които се легитимират само чрез международно признание и повтаряне на тези, принадлежащи към определен курс.

От гледна точка на включването в управлението знанието трябва да се разглежда като „непълно“ и изискващо мобилизиране на редица теоретични гледни точки, тъй като научните дисциплини са склонни да разбиват знанието на „управляеми“ области. Така производството на знание не се ограничава до лабораторията или университета, а е станало полицентрично, разчитайки на много центрове на компетентност. Това означава,

че границите между знанието, обществото и политиката са замъглени и мрежите от знания са задължени да свържат съответните носители на знания (Evers, 2000). Това е паралелно с новите възгледи за управлението, в които повечето правителства не са монополен център на властта, а се изготвят и прилагат политики чрез променящи се партньорства в различни модели на управление на мрежите. Интегрирането по този начин на науката и политиката трябва да се разглежда като итеративен процес с изискване за постоянно взаимодействие чрез мрежови връзки. Това означава и че за всички политики не е налице „окончателно решение“ (McFadden, L. 2009, p. 7).

### **„Ролите“ на социалните учени**

Важна пресечна линия между науката и публичните политики е ролята на самите експерти, упражняващи различни научни роли. Учените могат да са наети в редица различни (публични и частни) институции или (в най-честия случай) да работят в няколко от тях едновременно или последователно. Различни актьори и организации правят социални научни изследвания. Те включват: университети и научни академии, научни лаборатории, тинк-танк организации и изследователски институти, консултантски фирми, правителствени и парламентарни отдели, изследователски отдели на синдикати, бизнес и професионални асоциации, групи за натиск и НПО, международни организации, специални звена на политическите партии и т.н.

За да се отговори на нарастващите изисквания на управлението, са създадени разнообразни структури за консултации, включващи редица участници. Множеството изследователи и изследователски организации имат различни канали за достъп до структурите на управление. Въпреки това е възможно да се характеризират в няколко обобщени роли въз основа на вида на връзката с управленската практика:

- **Консултативни органи (комитети или съвети)** - те са делиберационни органи, които могат да бъдат внедрени в правителството. Обикновено се състоят не само от представители на промишлеността и гражданското общество, но понякога и от членовете на кабинета. Тук акцентът е повече върху широкото представителство на засегнати интереси, а учените, когато изобщо са включени, имат по-периферни функции. Затова често се създават отделни научно-технически консултантски звена.
- **Постоянни или ad hoc научно-технически структури с консултативни функции** - правителствата разчитат на тях, за да им предоставят доказателства и съвети, както и за изпълнение на конкретни изследователски задачи (OECD, 2015). Такива съвети могат да бъдат тясно свързани с регулаторните процеси в области като околната среда или здравето и др. Някои от тях могат да са отговорни и за изследователски дейности паралелно с тяхната консултативна роля. В повечето случаи експертите действат в лично качество и не представляват вижданията на своята институция. Макар че повечето страни разчитат на тези консултативни структури да предоставят научни доказателства и съвети на правителството или на институциите, техните роли и легитимност се различават значително. Например Федералното правителство на САЩ има около хиляда консултативни комитета, чиято дейност се ръководи от Закона за Федералния консултативен комитет и други свързани с него нормативни актове. В Япония има няколко хиляди правителствени консултативни комитети, някои от които са официални, докато други са неформални и често ad hoc. Всъщност в редица страни (някои южни или източноевропейски), ad hoc структурите за консултации, които оперират извън ясно установени правни рамки, доминират.

- **Изследвания на договорен принцип** - правителства, предприятия и международни организациите често сключват договори за изследователска работа. Това позволява изследователите в университетите или мозъчните тръстове да имат някакво политическо въздействие под формата на външна експертиза. Тези изследователи могат да бъдат включени в официални звена като консултанти, експертни и научни съветници.
- **„Вътрешните“ изследователи** обикновено са назначени като държавни служители, каквито са например работещите в статистически и аналитични отдели, прикрепени към изпълнителната или законодателната власт. Въпреки безспорното им значение в някои ключови сектори, смесването на технократска и научно-изследователска професионална етика и специфичната мисия или организационна култура на конкретната им структура могат да засегнат перспективата и обективността им.
- Изследователите от структурите на пазара и гражданското общество упражняват влияние чрез **частни мозъчни тръстове и неправителствени организации**. Това е „външна“ стратегия, предназначена да компенсира липсата на правителствени изследвания в конкретна област, или по-често - да представи критични алтернативи на правителствената политика, водени от разнообразни ценности и интереси. Тези изследователи обаче рискуват да загубят обективността си в процеса на застъпничество. Затова е полезно за структурите на управлението да имат достъп до посреднически знания чрез брокери (например научни съветници), които могат да намалят риска. Подходът следва разбирането в някои страни, че предпочитаното място за професионалния изследовател, вграден в политическия процес, е като „честен брокер“ (honest broker) на това, което не е известно (OPMSAC, 2013). Въпреки това групите по интереси няма как да бъдат ограничени (а и не би било полезно) да въвеждат учените в подкрепа на предпочитаните от тях позиции.
- **Индивидуални научни съветници и експерти** (scientific advisors and counsellors) се назначават от политическите лидери и е вероятно да споделят техните политически и идеологически интереси. Те могат да идват от определена научна институция или да принадлежат към нея. Правителствата в много, ако не и във всички страни, разчитат на научни съвети от отделни лица по неформален начин чрез лични мрежи или чрез официално определени позиции за научни съветници. Ключов елемент на научната консултативна система в някои страни е позицията на главен научен сътрудник или негов еквивалент (OECD, 2015).
- **Неутралното изследване** (disinterested research) преследва знанието заради самото него. Повечето от извършващите го изследователи работят извън идеята за пряко влияние върху управлението и политиките. Те по-малко се интересуват от приложенията в политиката на техните изследвания и се съсредоточават върху научното откритие, анализ или критика. Въпреки това такива изследвания могат да бъдат от значение за изготвянето на политики (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001).

Разбира се, обхващането на пълната картина предполага, да се спомене и един по-частен случай - **ученият може да взема директно политически решения избран или назначен за длъжностно лице**. Хернес описва своя личен опит на пътуване между световите на (социалната) наука и политиката. Той отбелязва, че политиците и социолозите показват взаимно пренебрежение един към друг, политици, финансиращи научни изследвания, не се интересуват от резултатите; а изследователите описват света, но всъщност не очакват

много от гледна точка на промяната. (2008). Той твърди, че първата стъпка в работата на социолога е винаги едно наблюдение в нужда на обяснение, докато политикът започва с политически проблем, който трябва да бъде отстранен. Ето защо целта на учения е да обясни реалността, а целта на политика е да превърне нещо в реалност. Задачата на учения е да "измисли обяснения и да ги потвърди", докато задачата на политика е да "измисли интервенции и да ги приложи" (Hernes 2008).

Влизането на ученият в управлението през парадния вход – като политик, далеч не е безоблачно. Практиката е относително масова, доста е застъпена в България след промените. Всъщност обаче най-често става въпрос за краткосрочни „авантюри“, рядко на ключови позиции. Последният пък американски президент, ангажиран пряко и с управленската наука, си остава Удроу Уилсън. Ползата от това твърде директно смесване на „двете призвания“ в съвременното българско управление е спорна. Изглежда това се дължи на два паралелни симптома – липсата на реална тежест на научните изследвания поради „непросветеност“ на политическите елити и партийно тесногърдие е видима, а е допълнена от нетърпение и нежелание на учените да използват другите „интерфейси“ с политиката и управлението. Тоест ученият влиза в политиката и заради отчаянието, че в противен случай неговите приложни изследвания никога няма да бъдат значими.

Акцентът върху формите на взаимодействие е ключов, но ролята на институционализираните форми на взаимодействие не дава пълна картина. В последните години се наложи постепенно разделянето на знанията в полза на управлението на концептуални и инструментални, това позволи по-добър прочит на използването на научните продукти в управленската практика. Докато дифузните теории се фокусират върху взаимодействията между изследователите и отговорните за политиките, теориите за съдържанието на самия политическия процес - напр. тези на Кингдън, Баумгартнер и Джоунс или Сабатие, се концентрират върху прякото ангажиране на научните участници в политическите процеси. Коалиционната рамка за застъпничество на Сабатие например твърди, че научните експерти могат да поемат много различни позиции в света на политическия процес в зависимост от това колко конфликтни или консенсусни са коалициите в т.нар. *подсистеми на политиките* (Ingold, K. 2014).

Сабатие и Дженкинс-Смит (1993) дефинират коалицията за застъпничество като „хора от различни длъжности (изборни длъжностни лица, представители на агенции, лидери на групи по интереси, изследователи и т.н.), които споделят определена система - т.е. набор от основни ценности, причинни предположения и обществени възприятия. Те показват в някаква степен координирана дейност във времето. Един от ключовите въпроси е дали ученият да поеме ролята на относително неутрален експерт или вместо това да действа като стратегически агент в политическия процес. Weible (2010 г.) се опитва да отговори на този въпрос като се основава на предположението, че характеристиките на подсистемата могат да окажат влияние върху ролята, която учените играят при разработването на политики.

Разграничават се три типа подсистеми в зависимост от тяхната конфликтност. *Единната подсистема* се формира от една обединена и хомогенна коалиция, в която почти няма опоненти. Следователно знанията на учените изглежда също се намират на периферията на тази доминираща коалиция. В *съвместната подсистема* съществуват поне две коалиции, които имат различни мнения, но искат да ги преодолеят. Тук ролята на науката може да се опише по два различни начина: от една страна, учените продължават да бъдат коалиционни членове, но тяхната централност като актьори намалява, а от друга, научните и технически експерти вече не служат като съюзници или противници и работят и с двете коалиции (Weible, 2010). В съвместните подсистеми, където степента на конфликт е ниска,

коалициите са готови да работят помежду си и изглежда много правдоподобно, че учените се занимават с посредничество между коалиции и по този начин играят ролята на политически брокери. В една *състезателна подсистема* съществуващите коалиции не се доверяват взаимно, рядко сътрудничат и следователно се конкурират помежду си. В *състезателна подсистема* научните участници играят централна роля и в подсистемата, и като пълноправни членове на коалициите (Ingold, K. 2014). Като цяло науката играе различни роли и може да заеме различни позиции в зависимост от процеса. Учените не само служат като източник на информация, но могат да бъдат идентифицирани и като пълноправни членове на коалицията и да действат като стратегически актьори. И все пак, и в повечето изследвани случаи, учените действат като неутрални актьори, показващи умерени идеологии и разположени в периферията на определена коалиция или дори на цялата подсистема. (Ingold, K. 2014).

Професионалната реализация на социалните учени изисква отчитането на още няколко фактора. Самите учени не са „неутрални“ - те имат своите ценности, култура, вярвания и интереси. Учените участват в процеса на взаимодействието на науката и управлението като „пълни“ личности, т.е. не оставят своите ценности и интереси от другата страна на вратата. Те не могат да изолират напълно своята научна работа от тях и многобройните си роли в обществото например като граждани, потребители, родители и т.н. Не бива да се пропуска и неизбежната лоялност на социалните учени към конкретна теоретична традиция. Така социалният учен попада в многобройни ситуации на ценностни дилеми, често разпънат между финансирането на изследвания от различни източници (вкл. държавни или бизнес) и персоналната отдаденост на ценности (политиките в областта на околната среда са сред най-очевидните примери).

Принадлежността на социалния учен към определена *епистемологична общност* или дискурсивна коалиция също създава някои ограничения, а в конкретни случаи и автоцензура на самия изследовател, когато се правят приложни изследвания. Това води до избягване изобщо на определени типове изследвания и тематични обхвати. Типичен пример са учените, които са ангажирани активно в изследванията на някоя от германските фондации на политическите партии. Това не следва да се счита за порочна практика, а по-скоро трябва да се възприема като опосредстващ фактор.

Бързото развитие на информационните и комуникационните технологии подпомага по-демократичното вземане на решения и дори култивира академична активност за засилено наблюдение и критика. Това, което е било „частен“ дебат между различните научни гледните точки по области на несигурност, се е превърнало в публични спорове на различни заинтересовани страни, за да потвърдят или отхвърлят определени позиции. Науката наистина е в центъра на много важни политически въпроси и учените са все по-видими и в много случаи все по-често уязвими. Поредица от съдебни дела за лична отговорност (дори наказателна) за предоставянето на съвети за управлението повдига сериозни въпроси в областта на прогнозирането и оценката на рисковете – земетресенията в Италия – 2009 г. и аварията във Фукушима – 2011 г. (OECD, 2015).

Ролите на хората или институциите, които дават научни съвети, се различават съществено. Понякога границите между различните функции са неясни и ролите могат да се припокриват или да се слят. Доброто разбиране на тези роли е важно по отношение на въпроси като професионалната отговорност и най-вече с оглед на обществената легитимност на учените.

### Предизвикателства пред социалната наука и учените

Намирането на баланс между търсенето на оптимално решение и създаването на условия за приложението му чрез обществената подкрепа се превръща в основно предизвикателство пред съвременното управление (Tomova, 2017). В този смисъл участието на социалния учен намира приложение както за прилагането на ценностна и инструментална рационалност, така и за процеса на взаимодействие между саморазпознаващи се публични и частни актьори при вземането на управленски решения.

Дали науката помага да се деполитизират стратегическото целеполагане и проблемите и по този начин да се улеснят решенията? Тази идея е изразена от Питър Хаас, който въвежда термина „епистемологични общности“. Идеята за познавателен консенсус прави политическите действия по-лесни и е била прегърната от много наблюдатели и практикуващи. Така „консенсусното знание“ се превръща в крайъгълен камък в концептуализацията на стратегирането и по този начин се дистанцира от чисто индивидуалистичен подход чрез добавяне на концепцията за „споделяне на по-големи значения“ (Haas, 1990). Хаас твърди, че епистемологичните общности са решаващите канали, чрез които идеите циркулират, и ги определя като „*мрежа от професионалисти с признат експертен опит и компетентност в определена област и авторитетни претенции към политиката и със съответните знания за рамките на този проблем*“.

Въпреки това е ясно, че човек трудно може да убеди друг с различна политическа идеология и ценностна система. *Никакви количествени данни, независимо от това колко добре са изпитани и проверени, не могат да убедят човек, че нещо е важно или полезно при подобно противоречие* (McConnell, 2007). Освен това остават някои въпроси за границите на ценностната и инструменталната рационалност.

Науката за политиките е неоспорим фактор на инструменталната рационалност, но само когато целта на действията на публичните власти е предварително, ясно и неоспоримо формулирана (Tomova, 2017). Обикновено, когато говорим за участие на учените на това ниво, се има предвид анализа на политики, но той далеч не е монополна форма за включване на науката. Някои разглежда науката като средство за „спасяване“ на политиката от ирационалност - съвременните познания за обществото, основани на новите социални науки, биха могли да генерират полезни идеи за политиките, основаващи се на предполагаемо обективни и фактически основи, това е т.н. **политика, основана на доказателства**. Надеждата, че науката може да бъде отделена от политиката, е обобщена (макар и не одобрена) от Дебора Стоун (2001). Но публичната политика, далеч не е сфера, в която науката може да бъде механично отделена от политиката. „Политиките, базирани на доказателства“, спират, когато политиката и ценностите започват.

Изследването на политиките (policy study) обикновено е академично занимание и не е насочено към директен превод в практиката, но неговата концептуализираща функция не бива да се подценява. Анализът на политики се обособява като специфична професионална дейност, като приложна социална дисциплина, 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*. 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 творческото изнамиране на алтернативи, тяхната оценка, сравнение и селекция. 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.

*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, но това няма как да се случи. Така анализаторите спадат към различни типове: „обективни“ технократи, защитници на клиента; защитници на дадена версия на общественото добро (Tanev, 2008). Рационалният, линеен модел на политика, обобщаващ логическата последователност от дефинирането на проблема, през анализ на алтернативни решения, до прилагане и преглед, който е традиционен подход, има твърде много ограничения (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001). От решаващо значение е да се използват многобройни източници на знания, за да се информира политиката. Традиционната наука и научни изследвания често не са добре подготвени да се справят със сложните, многоизмерни и динамични проблеми. Научните изследвания могат да предоставят само един от многото входове. Това означава, че процесите на вземане на решения трябва да бъдат внимателно разработени така, че да черпят и да интегрират различните видове знания, използване на съвещателни процеси и форуми за участие.

Нарастващият интерес на гражданското общество към научните доказателства също е предизвикателство. Можем да се сетим колко малко научни аргументи имаше в разразилата се джандър „олелия“ у нас през 2018. Както е описано в проучване на института *Rathenau* за кампания за ваксиниране срещу рак на маточната шийка в Холандия, игнорирането на учените от въпросите с обществена значимост може да доведе до публичен смут и да подкопае доказателствата. В този конкретен случай един човек успява да организира много ефективна антикампания чрез интернет. Кампанията е подкрепена от неподходящи препратки към научна литература, намерена в мрежата, и се тълкува като демонстрираща сериозни странични ефекти и последици от ваксинацията. Този случай подчертава ролята, която социалните медии и дори случайността, могат да играят в бързото ферментиране на публично несъгласие (OECD, 2015).

Създаването на поле за пълноценно включване на социалните учени в управленската практика предполага постоянно адаптиране на институционализираните модели и практики, както и влагането на усилия от страна на държавните организации, другите ключови актьори, самите учени и техните организации, вкл. университетите.

*Правителственият офис за наука на Обединеното кралство* приема през 2010 г. подробни насоки за използване на научни и инженерни съвети в изготвянето на политики (DBIS, 2010). В резюмиран вид основните послания са, че звената в различните администрации и създателите на политики в тях трябва да идентифицират постоянно въпросите, които се нуждаят от научни и инженерни съвети, и в съответствие с това да извличат достатъчно широка гама от източници на експертни съвети особено когато има несигурност. Научната експертиза трябва да е впрегната през целия процес, не на отделни фази, а това изисква и приемане на открит и прозрачен подход към научното консултиране. Научните доказателства следва да се обработват и публикуват възможно най-бързо. В доклада се посочва, че особено когато решението изглежда несъвместимо с

научните препоръки и те не бъдат приети, трябва ясно да се изяснят причините за това, като се препоръчва това да бъде направено от висшето политическо ръководство, за да не се нарушава доверието на академичната общност. В насоките няколкократно е изтъкнато, че основно колективната работа гарантира последователен подход и повече научни доказателства за политиките. (DBIS, 2010).

Откритостта на научния консултативен процес е жизненоважна за гарантирането на това, че се разглеждат съответните потоци от доказателства и че процесът създава доверие сред експертите и обществеността. Доказателствата за конкретна политика трябва да бъдат публикувани възможно най-рано, освен ако няма заплаха за националната сигурност или изисквания за защита на личната или бизнес конфиденциалност. Доказателствата трябва да бъдат публикувани по начин, който е смислен и за не-експертите. Научните съветници трябва да са освободени от политическа намеса в работата им, да имат свободата да публикуват и да представят своите изследвания, както и да имат право да се ангажират с медиите и обществеността независимо от правителството, като търсят независими форми на популяризиране (DBIS, 2010).

Според препоръките на ОИСП в ефективния и надежден научно-консултативен процес трябва да има ясни компетентности, с определени роли и отговорности за различните участници, вкл. разграничаване на консултациите от функциите и ролята за вземане на решения и предварително определение на правната роля и потенциалната отговорност за всички физически и юридически лица (OECD, 2015). Правителствата и отговорните институции следва да определят ясни и прозрачни рамки и процедурни правила за техните консултативни процеси и механизми и да прилагат мерки, които изграждат обществено доверие в науката за изготвянето на политики. (OECD, 2015).

Същевременно на практическо ниво концепцията на политическите подсистеми **трябва да се разшири от традиционните представи за железни триъгълници** и ограниченост до административни агенции, парламентарни комисии и групи по интереси, за да се включат участници на различни нива на управление, както и журналисти, изследователи и политически анализатори, които играят важна роля в генерирането, разпространението и оценката на политическите идеи.

В редица сектори в България включването на академични представители в допълнение към затворената общност от ситуационно заинтересовани страни и т.нар. „железни триъгълници“ може да „отвори“ процеса отвъд съпротивата за промени и зависимостта от институционалните традиции. В Съвета за тристранно сътрудничество например присъствието на „външни“ експерти е екзотика. Това е дори нормативно вменено. Този „железен“ триъгълник е еманация на централизираното мислене, а резултатите мисля са ясни за всички. Извън по-големия дебат – за несъстоятелността на този централизиран процес на договаряне от национално представени (не секторно, браншово или местно) организации (достатъчно отдалечени от своите членове), включването на външни академични експерти може да допринесе за по-аргументирани действия и излизане от състоянието на „застиналост“ на този диалог, което продължава 30 години. В момента съществуващите консултативни съвети към различните органи и администрации по изключение включват научните среди. Справка на сайта на тези органи (<http://www.saveti.government.bg>) показва, че под 20 от тях предполагат включване на членове на академичната общност. Практиката показва, че тези органи се използват за междуведомствени консултации и широко включване на засегнати страни, но не ангажират достатъчно различните представители на науката.

В България въпросът за различните роли на учените има специфични нюанси. Особено по отношение на академичните учени в държавните университети, където ниските заплати са



още една причина да се извършват допълнителни консултантски дейности. Все пак от гледна точка на настоящото изследване фокусът е върху академичните институции, които предоставят и доклади, и съвети, които може и да не са били поискани. Държа изрично да уточня, че не всеки практически ориентиран труд на учения в социалните и управленските науки би трябвало да се изготвя, за да бъде директно „осребрен“. Логиката „наука заради самата наука“ и научното любопитство - като единствено професионално задължение в университета или академията, и приложната или инструменталната наука - като отделен, платен научно-консултантски сегмент, не подхранва чувството за призвание на социалните и управленски науки в помощ на публичното управление. Логиката – наука, заради самата наука и научното любопитство като единствено професионално задължение в Университета или академията и приложната или инструменталната наука като отделен, платен научно-консултантски сегмент не подхранва чувството за призвание на социалните и управленски науки в помощ на публичното управление.

И накрая възниква може би най-належащият въпрос, свързан със самопозиционирането на научните институции и самите учени. След период на увеличаване на ресурсите за учените, особено в обществено финансирани институции като университетите, науката днес е изправена пред финансови ограничения в международен план. Това води до силна конкуренция за оскъдни ресурси и опити за провеждане на мерки и обосновки на публичните разходи за наука. В този контекст твърденията за практическа ефективност и обещанието за приноса от *знанието на учените не само се превръщат в решаващ символичен капитал*, но могат да бъдат и въпрос на оцеляване за някои научни институции (Grundmann, 2012).

Оказва се, че университетите бързо губят монопол, други също твърдят, че правят експертиза и това паралелно на известната загуба на позиции на висшите училища при професионалната подготовка за сметка на нароилите се центрове за практическа подготовка, които обещават бързи знания в съответствие на текущото търсене на пазара на труда и за сметка на „излишната теоретична подготовка“. Това понякога изкушава и самите университети в съответствие със сгрешения начин на финансиране на науката и висшето образование. Цялата ситуация силно напомня на описаното от Вебер в „Науката като призвание“ състояние на *криза-пренастройка* на тогавашния Хумболтов университет. Вебер заявява, че както политикът се бори за гласове, така и университетският преподавател - за студенти, и в този смисъл ни дава важно послание, че социалната сила на университета е в неговия трансформационен потенциал.

Академичните институти са склонни да се съсредоточават върху семинари, конференции и публикации на книги или научни статии вместо да разпространяват идеи, свързани с политиката. Има тенденция за слаба комуникация между различните дисциплини или дори в подотраслите на една дисциплина. Разбира се, силата на сектора на висшето образование в дадена страна влияе и върху способността на изследователите да комуникират научните изследвания и констатации. В САЩ например многото частни ресурси за висше образование генерират голям брой изследователи на политики, докато други държави финансират целенасочено този сектор. Културата на висшето образование варира в различните региони: американската социална наука се разглежда като прагматична и емпирична, а европейската традиция е теоретична и по-малко приспособима към политиката (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001).

Важно е да се гарантира, че научните изследвания са свързани с подходящи стратегии за разпространение. На изследователите се предлагат различни техники за максимизиране разпространението на техните изследвания: наситено медийното излагане; незабавна реклама на резултатите от изследванията; увеличаване на използването на интернет и

други електронни средства за разпространение; достъпно за широка аудитория публикуване на научни статии; провеждане на открити семинарни презентации или други форуми (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001).

Друга стратегия за влияние е да се промени общият климат на мислене по даден проблем и по този начин и политическият контекст, в който се вземат решенията. Осветляването на изследвания пред обществеността или гражданското общество, за да се оформи мнение, е дългосрочна и непряка тактика за въздействие върху промяната на политиката. Изследователите трябва да „търгуват“ техните научни открития и идеи, така че да достигнат и до обществена, а не само до политическа или бюрократична аудитория.

Алтернативна стратегия за изследователите е да се ангажират с конструктивен диалог чрез разнообразни техники: свързване с политици или бюрократи и обвързването им в дейности на изследователски центрове; ангажиране в дългосрочен диалог с политиките за изграждане на устойчиви взаимоотношения и изследвания, които да бъдат финансирани; формиране на коалиции от изследователски организации (т.е. глобални партньорства за научни изследвания с институции в различните страни или сектори на политиките). Това предполага научната общност да се бори за впрягането на потенциалът на социалните учени като дизайнери, изпълнители и оценители на научно-политическите връзки и техните потенциални роли като преводачи, посредници или фасилитатори.

По всяка вероятност това ще наложи и укрепване и засилване на ролята на професионалните асоциации на учените, научните съюзи, които имат традиции у нас, но не са достатъчно еманципирани в прякото предлагане на научни съвети за управленски цели. Тяхната сила е в това, че са относително независими от едно или друго финансиране (вкл. правителствено) и същевременно могат да институционализират определени професионални стандарти за включването на науката и знанието в управленския процес. Като пример за важността на тези форми на коопериране през 2005 година в САЩ е създадена специална „Комисия по използване на знанията на социалните науки в публичните политики“. Обединяват се лични и институционални авторитети на водещите американски университети и научни институти (Училището за международни и обществени въпроси към Колумбийския университет, Американският институт за научни изследвания, Калифорнийският университет, Училището за управление „Джон Кенеди“ към Харвардския университет и др.). Личат имената на Сидни Верба, Кенет Превит, Робърт Йервис, Джон Борнстед и др.

### **Заклучение**

Полето на плурализъм оформя различни подходи за превеждане на науката в практиката на политиките. Догматиката на „правилния“ начин или инструмент и претенцията за пълна истинност в конкретното практическо приложение, обикновено тръгва от тясно рамкирани идеологеми. Това води до спорни резултати. Един от неподигнатите въпроси, не само у нас, е този за отговорността. Ако различните роли на социалните учени са професионализирани, то докъде се простира професионалната отговорност и етика. Създаването на етични стандарти като част от различните форми на институционализиране на използването на научните изследвания е задължително, особено на ниво Университет. Механичното отделяне на учените от управленската практика е нежелателно и дори опасно, с оглед на заплахата постепенно практическото и приложно знание да се превърне в инструмент единствено на ситуационно заинтересованите политически актьори. Същевременно размиването на границите между приложна наука и чисто консултантство е предизвикателство за научната общност. Ако университетите и научните академии се дистанцират прекалено от вземането на управленски решения в

името на „по-обективната“ наука, рискуват постепенно да изпаднат в изолация за сметка на нароилите консултантски организации и други претендиращи за приложна експертиза, основно разчитайки именно на академични учени.

## БИБЛИОГРАФИЯ

Tanev, T. *Analiz na publichnite politiki*. Sofia: Voenno izdatelstvo, 2008. [Танев, Т. Анализ на публичните политики. София: Военно издателство, 2008.]

Tomova, T. *Savremenniyat kontekst na publichnite politiki: predizvikatelstvata za instrumentalnata ratsionalnost*. V: *Prinosi kam teoriyata i praktikata na PA*, sast. Tanev T., Stefanova M. Sofia: Universitetsko izdatelstvo, 2017. [Томова, Т. Съвременният контекст на публичните политики: предизвикателствата за инструменталната рационалност. В: Приноси към теорията и практиката на ПА, съст. Танев Т., Стефанова М. София: Университетско издателство, 2017.]

Grundmann, R. Stehr, N. *The Power of Scientific Knowledge. From Research to Public Policy*, [www.cambridge.org](http://www.cambridge.org), 2012

Ness, E. *The Role of Information in the Policy Process: Implications for the Examination of Research Utilization in Higher Education Policy*, J.C. Smart (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, Springer Science+Business Media B.V. 2010

Montuschi, E. *Using science, making policy: what should we worry about?* Published online: 2016, <https://link.springer.com/article/10.1007/s13194-016-0143-3>

Habermas, J. *Towards a Rational Society. Student Process, Science and Politics*. Beacon, Boston, 1971.

National Research Council. (2012) *Using Science as Evidence in Public Policy*. Committee on the Use of Social Science Knowledge in Public Policy, K. Prewitt, T.A. Schwandt, and M.L. Straf, Editors. Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press, 2012

Deutsch, D. *The Fabric of Reality*, Penguin, London, 1997.

S. Funtowicz, S., J. Ravetz, J., *Science for the Post-Normal Age*, *Futures* 25(7) (1993) 735-755.

Feynman, R. *The Meaning of It All*, Perseus, Reading, 1998.

Barkenbus, J. *Expertise and the Policy Cycle* by Dr. Jack Barkenbus Energy, Environment, and Resources Center The University of Tennessee, September 1998

Boehlert L., *The Role of Scientists in Policymaking*, *Public Policy Scholar*, Woodrow Wilson International Center for Scholars Former Chairman, U.S. House of Representatives, 2007, [http://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs\\_5100/BoehlertAAAS2007.pdf](http://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs_5100/BoehlertAAAS2007.pdf)

Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.  
Ingram, Helen M. and Dean E. Mann (1980). *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills, CA: Sage Publications. Press.

- Rosenbaum, Walter A. (1998). "Why Institutions Matter in Program Evaluation: The Case of EPA's Pollution Prevention Program." *Environmental Program Evaluation: A Primer*. Gerrit J. Knaap and Tschangho John Kim, editors. Urbana, Ill: University of Illinois Press.
- Evers, H.D. Epistemic Cultures: Towards a New Sociology of Knowledge. Working Paper No 330. Sociology of Development Research Centre, Bielefeld. ISSN 0936-3408, 2000
- McFadden, L. Basic principles of science and policy integration, Spicosa Project Report, London, Flood Hazard Research Centre, Middlesex University, 2009
- Dryzek, J.S. and List, C. (2003) Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation *British Journal of Political Science*, 33:1 -28, 2003
- Department for Business, Innovation and Skills (DBIS), The Government Chief Scientific Adviser's Guidelines on the Use of Scientific and Engineering Advice in Policy Making, www.bis.gov.uk, June 2010
- Ingold, K. Gschwend, M, Science in Policy Making: neutral experts or strategic policymakers? In *West European Politics* Volume 37, 2014 - Issue 5
- Weible, Christopher M., Sabatier, Paul A., and Andrew Pattison. 2010. "Harnessing ExpertBased Information for Learning and the Sustainable Management of Complex SocioEcological Systems." *Environmental Science and Policy* 13: 522-534.
- Weiss, Carol. 1979. "The Many Meanings of Research Utilization." *Public Administration Review* 39(5): 426-431.
- Weiss, Carol, Murphy-Graham, Erin, and Sarah Birkeland. 2005. "An Alternate Route to Policy Influence. How Evaluation Affect D.A.R.E." *American Journal of Evaluation* 26 (1): 12-30.
- OECD, Scientific Advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 21, OECD Publishing, 2015, Paris.
- Frodeman, R. Briggles, A. Fisher, E. Ryan, S., *The Policy Sciences, Science Policy, And The Development Of Humanities Policy, Toward a Philosophy of Science Policy: Approaches and Issues*, University of West Texas Carl Mitcham, Colorado School of Mines. 2004, vol. 48, no. 5/5. pp. 28-35.
- Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. Bridging Research and Policy, An International Workshop, Funded by the UK Department for International Development Radcliffe House, Warwick University, July 2001
- Van den Hove, S. A Rationale for Science-Policy Interfaces, Median SCP & Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA), Universitat Autònoma de Barcelona, Spain, Forthcoming in *Futures*, 2007
- Popper, K. *Objective Knowledge. An Evolutionary Approach*. (Second edition) Clarendon, Oxford, 1989.
- Hoppe, R. Policy analysis, science, and politics: from "speaking truth to power" to "making sense together", in *Science and public policy*, Volume 26, Issue 3, p. 201-210, 1999
- Lasswell, H.D., *A pre-view of policy sciences*, Elsevier, New York, 1971.
- Lindblom, Ch.E. & E.J. Woodhouse, *The policy-making process*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1993

McConnell, A., What is Policy Change? A Small Step on an Uneven Road, Paper presented to the panel 'Tracking Policy Through Time: Beyond the Stability- Change Dualism', Governing by Looking Back Conference, ANU, Canberra, Australia, 2007

Haas, E.B., When Knowledge Is Power. Three Models of Change in International Organizations. Berkeley: University of California Press, 1990

Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H., C. (eds.), Policy change and learning: An advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993

Weber, M. Wissenschaft als beruf, S. 49–111 in: Max Weber Gesamtausgabe Abteilung I: Schriften und Reden. Band 17. Tübingen 1992

Office of the Prime Minister's Science Advisory Committee (OPMSAC), The role of evidence in policy formation and implementation, A report from the Prime Minister's Chief Science Advisor, 2013, New Zealand

Hernes, G. The Interface Between Social Research and Policy Making in European Sociological Review, Volume 24, Issue 2, P. 257–265, 2008

## ЗА АВТОРИТЕ

**Здравка Андонова** е журналист и следи основно политическите процеси в страната. През май 2018 г. защитава докторска дисертация за управлението на кризисната комуникация на партиите в България в Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Има редица публикации по темата. Стипендиант е на фондациите „Томсън Ройтерс“ и „Робърт Бош“ в обученията за политически журналисти.

**Косьо Стойчев** е доктор и доцент по икономическа и социална география (регионално развитие и локализационен анализ). Автор на редица публикации, сред които и монографии в областите регионално развитие, икономическа география, геоикономика и стратегическо планиране. Ръководител на катедра „Регионална и политическа география“ в ГГФ на СУ „Св. Климент Охридски“ и зам. председател на Българската асоциация за регионални изследвания - член на ERSA.

**Николай Цеков** е главен асистент в департамент „Демография“ в Института за изследване на населението и човека при БАН. Завършил е специалност „Икономическа география“ и е доктор по статистика и демография. Основно поле в научно-изследователската му дейност са демографските процеси и прогнози за развитие на селото и селското население в България и Европейския съюз. Автор е на повече от 150 научни публикации, които засягат също регионалните демографски проблеми в разпределението на икономически активното население, застаряването на населението и селската депопулация. През 2018 г. излезе от печат неговата монография „Селската депопулация на България и Европа след 1945 г.“. Николай Цеков е и дългогодишен научен сътрудник на Българската редакция на „Дойче веле“ – Бон, Германия.

**Любомира Димитрова** е докторант към катедра „Публична администрация“ на Софийски Университет „Св. Климент Охридски“. Завършва бакалавърската си степен в същата катедра и има магистърска степен от направление „Демокрация и управление“ в университета Тарту, Естония. Работи като експерт в Националния статистически институт, отдел „Краткосрочна бизнес статистика и статистика на транспорта“. От юни 2017 работи и като автор за информационната платформа „Инфограф“. Интересите ѝ са свързани с управление на общите ресурси и машинното самоучение в сферата на текстовия анализ.

**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.