

PUBLIC POLICY.bg
ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 11/Number 1/April 2020



Content

POLITICS AND POLICY

ADMINISTRATIVE POLICE IN THE PUBLIC ECONOMIC LAW – THEORETICAL PERSPECTIVE IN THE POLISH LAW DOCTRINE

Karol Dąbrowski

DEPRECIATION OF GOALS IN PUBLIC GOVERNANCE (A SCHOLARLY INVENTION)

Todor Tanev

PUBLIC POLICIES IN SUPPORT OF BROADER ACCESS AND ATTAINMENT OF HIGHER EDUCATION

Krasimira Valcheva

AFTER THE LOCAL ELECTIONS IN BULGARIA IN 2019 - A PROFILE OF THE MUNICIPAL MAYOR

Simeon Petrov

TOWARDS LEADERSHIP AS APPLIED CONCEPT

Albena Taneva

THEORY AND PRACTICE

СОЦИАЛНИЯТ ИНСТИТУТ В СОЦИАЛНАТА ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА (теоретико-методологичен аспект) / SOCIAL INSTITUTE IN SOCIAL THEORY AND PRACTICE (theoretical and methodological aspect)

Юрий Шубников / Yuri Shubnikov

УПРАВЛЕНИЕ НА ТАЛАНТА В АДМИНИСТРАТИВНА СРЕДА / TALENT MANAGEMENT IN ADMINISTRATIVE ENVIRONMENT

Аделина Борисова / Adelina Borisova

СТРАТЕГИИ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ - МЕЖДУ МИТОВЕТЕ И УПРАВЛЕНСКИТЕ РЕАЛНОСТИ / STRATEGIES FOR ROMA INTEGRATION – BETWEEN THE MYTHS AND GOVERNANCE REALITIES

Ясен Лазаров / Iassen Lazarov

ОТ СИЛИСТРА С ЛЮБОВ: КАК 16-ГОДИШНИ УЧЕНИЦИ ПОСТРОИХА УЧИЛИЩЕ В ГАНА / FROM SILISTRA WITH LOVE: HOW 16-YEAR-OLD STUDENTS BUILT A SCHOOL IN GHANA

Георги Станков / Georgi Stankov

POLITICS AND POLICY

ADMINISTRATIVE POLICE IN THE PUBLIC ECONOMIC LAW – THEORETICAL PERSPECTIVE IN THE POLISH LAW DOCTRINE

Karol Dąbrowski, University in Lublin¹

Abstract

The subject of the study was the interpretation of the term “administrative police” in the Polish legal doctrine. The research had to acquire a new knowledge about the broader possibilities of understanding this term in the context of the comparative studies. Making this term more comprehensible, precise, with an emphasis on the position in the security system, genesis of the legal institutions, reception of law and cultural diffusion was the research task. The research problem was related to the group with the following questions: how the term “police” was understood? What meanings were given to it? Whether it concerned the object of the activities of the police authorities or the subject, i.e. only the authorities?

Keywords: *administrative police; public economic law; legal culture.*

Introduction – public economic law in the Polish legal culture

In Polish law, as in other countries from the post-Soviet area, or – more broadly – in the continental legal European culture, in the legal language there is the term “economic law”, but we can’t identify it with the definition of the commercial law (mercantile law, trade law). In Polish law this term is identical with the German *Wirtschaftsrecht* and the Polish *publiczne prawo gospodarcze* is the same as *öffentliches Wirtschaftsrecht*. In Bulgarian it is *публично търговско право*. In this depiction Polish *prawo handlowe* (German *Handelsrecht*, Bulgarian *частно търговско право*) is the part of the commercial law. In Poland is in force Polish Commercial Companies Code (*Kodeks spółek handlowych*), but it has a narrower range than the Bulgarian *Търговски Закон*. Bulgarian commercial code is more like the pre-war Polish Commercial Code from 1934. Polish Commercial Companies Code includes the regulations for the partnership and capital companies, merging, division and transformation of companies and penal rules. In Poland the regulations – for example – for procurator (*прокуриснт*) and firm (*фирма*) are in Civil Code – articles 109¹ (procurator) and 43² (firm). Analogous to Чл. 2 ТЗ is – for a change – the article 6 of Entrepreneurs Law from 2018 (*Prawo przedsiębiorców*).

Why so different? Because commercial law and civil law in Poland were formed in the different ways, and in different times. The Commercial Companies Code was created after the transition to the capitalist world of the 90’s. Civil Law was the “kind” of the codification works after the second World War in the 60’s. Polish Entrepreneurs Law is its successor after the many legal acts, which followed: Law for Freedom of Business Activity from 2004 (*Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*), Law of Business Activity from 1999 (*Prawo działalności gospodarczej*) and Law of Business Activity from 1988 (*Ustawa o działalności gospodarczej*).

¹ Karol Dąbrowski is an adjunct (PhD) at the Faculty of Law and Administration, Maria-Curie Skłodowska University in Lublin (Poland).

This law from 1988 was one of the most important legal acts for economic transformation for Poland after the fall of communism. This short, simple, clear, and without any excessive bureaucracy, act passed into the legend of the Polish legislation. It was named “Lex Wilczek” after the Minister of Industry Mieczyslaw Wilczek. The model came from the pre-war Industrial Law from 1927 (*Prawo przemysłowe*), which was publicized for the unification of the law system on the Polish territory after the epoch of the Partitions of Poland. The 1927 Law was based on the model of German and Austrian *Gewerbeordnungen* from 1859 and 1869. The formation of the Polish commercial law is so conditioned by history.

But what of public economic law? It is a very wide sphere of law and to attempt to codify it would be impossible, and surely irrational. Each change would cause a cascading effect in the other acts and a never ending avalanche (Novikov, L., 2017, p. 213). The times of the voluminous “Allgemeines Landrecht für die Königlich Preussischen Staaten” are gone. In the opinion of Polish lawyers, the subject of the public economic law is public government activity which is in the scope of the state interventional competences in the free business transactions sphere (Blicharz, Grabowski, 2018: 22). It can include the sphere of the legal relations between state and entrepreneurs, which is regulated by the administrative means (Kruk, 2018: 42). The public economic law sphere concerns i.a.: definition of entrepreneur and economic activity, business environment institutions, regulations (concessions, licenses), registry, control and supervision of the entrepreneurs, activity of the foreign entrepreneurs and State Treasury (state-owned enterprises, state legal persons, state companies, agencies, foundations), public-private partnership, municipal management, administration of the public goods and public property, commercialization and privatization, enterprises in the special sectors (energy, telecommunication, rail, post office, water management), services of general economic interest, providing of the public services, competition law, state aid, economic planning, economic support, financial supervision (Blicharz, 2017; Dijlidjov, 2015; Kosikowski, 2010; Kowalski, 2007; Marinov, 2011; Olszewski, 2015; Snażyk, Szarfański, 2018; Valeriva, 2013; Zdyb, 2003).

1. Research process

The subject of the study was the interpretation of the term “administrative police” in the Polish legal doctrine. The research had to acquire a new knowledge about the broader possibilities of understanding this term in the context of the comparative studies. Making this term more comprehensible, precise, with an emphasis on the position in the security system, genesis of the legal institutions, reception of law and cultural diffusion was the research task. The research problem was related to the group with the following questions: how the term “police” was understood? What meanings were given to it? Whether it concerned the object of the activities of the police authorities or the subject, i.e. only the authorities? Whether the thinking processes of the police were coherent, without differences in definitions or internal contradiction (tips: Petkova, 2017), maybe overlap? How we can simplify them to make them easier to understand for readers? What the genesis and journey of ideas looked like? Where do the contradictions come from? Whether the pre-war terminological classifications are appropriate? It can be important because of the modelling influences on the understanding of the administrative system structures. In this system appears the relationship between governance and security.

The occasion for the considerations inspired the interesting book “Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne” (“Economic Police in the Economic Law. Theoretical Depiction”) published in 2019 by Polish lawyer Witold Małcki. It’s a very good guidebook for anyone who wants to learn something about the theoretical aspects of the administrative police theory in the Polish legal doctrine. In this situation the research methods were clear: analysis of the primary (statutory law) and secondary sources (scientific literature). This text therefore has the style of a commentary on the sections of that book. The hypothesis assumes that the models of the administrative police are unclear. They should be simplified in the way of implementation of the

dualistic understanding of the police in the subjective and the objective sense; next we need the differentiation between the administrative and security police. The legal terms are strongly conditioned by the genesis of legal ideas and historical evolution of the legal norms. The reflections can be important in time of the legal systems convergence, because legal cultures are different and some institutions cannot be directly adopted.

2. Theory of the administrative police in the Polish law doctrine

As I tried to show, the Polish legal culture is strongly connected with the German, but with the French too (especially in the area of the civil law). A lot of the legal institutions were adopted from these cultures. They evolved and are still developing. Between policy and administration is situated the administrative police – from the German: *Verwaltungspolizei*, Polish: *policzka administracyjna*.

The administrative police should be discussed against the background of the general idea of the police. The genesis of the police idea was described in the literature and we can focus our attention on the police definition (from Polish literature for example: Smyk 2019a, Smyk 2019b). According to Małecki the understanding of the police term in the Polish doctrine should be referred to by the tripartite classification, that is used in the German science, with the distinction of the three definitions of the police: institutional, formal and material (Małecki, 2019: 75). Some of the authors distinguish the institutional definition in two ways: monistic and pluralistic. In the monistic definition, the administrative police is a system of the entities whose sole or main task is to perform the police function (but this is the definition *idem per idem*, because we didn't know, what the "police function" is). In the pluralistic definition we should use the administrative police term in the plural. Both meanings are however inexact.

In the terms of names, the famous Polish theoretician of the administration Zbigniew Leoński (1929–2006) pointed to the distinction of the police in the material and formal sense. In the material sense, the police is each authority (institution, organ of state) which deals with the protection of public order, public security, social order, health and safety protection, action in an emergency (e.g. natural disaster) regardless of the name. In the formal sense, the police is only such an authority, which was so named by the legislator. In sequence we can mark out: 1) police formations that were organized on a military pattern and civil authorities; 2) state, local and private formations; 3) authorities with the general competences (for which the security is not the basic task) and special authorities (founded exclusively or above all for the security protection, e.g. sanitary) (Janik, 2012). In Polish literature there is a joint name: „inspekcje, służby, stráže” (inspections, services, guards), e.g. work inspection, state protection service, border guards (Małecki, 2019: 75-80). The formal sense of the police in Leoński's proposal shows the models of the police formations and the material – subject side of the police, thus the group of the entities (authorities, institutions, organs of state etc.).

Formal and material sense merge with each other and additionally, in the opinion of some representatives of the doctrine, the first is all of the competences and tasks of the police authorities and the second – public administration function focussed on the prevention of threats and stopping damage. In addition, the formal and material sense in the literature are distinguished in another reality sphere. The formal sense should be concerned with the conventional reality and in the area of conventional reality – normative reality, but the material sense should be concerned with objective reality. In my opinion this model is unclear, because these sets are disjointed.

Competences, tasks and functions are mental constructs, not material artifacts. Additionally, when we distinguish a conventional reality, we can speak about conventionality (acts, contracts, customs). In the objective reality we have objective truth, the artifacts and people's behaviour also something that we can identify by oneself, check, test and finally say, that is falsifiable. In this way, abstract and general legal norms – about which W. Małecki wrote – will be a part of the conventional reality, but concrete and individual norms will be a part of the

conventional reality too. Abstract and general legal norms are constructs, being the product of the legislator. Concrete and individual legal norms are acts of the application of law. Both abstract, legal, concrete and individual norms are in the normative reality, because they build the law, together with the behaviour of the authorities and people. The legislators use the norms for the change of the reality, in the way of social engineering. Naturally we can say that abstract and general legal norms are applied in the form of the concrete and individual norms and realized by behaviour.

For example: alcohol licensing is a part of the public economic law. The Polish Act on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism include abstract and general legal norms, creating the competences of the local government that realize the public administration function in the sphere of alcoholism prevention. It's all in the normativity. The application for a personal licence to sell alcohol and the administrative decision are conventional, but the decision includes concrete and individual norms. The consent can be objectively assessed, in the objective reality. In objective reality we can verify if the activity of the entrepreneur complies with the regulations (abstract and general) and decision (concrete and individual). But this, what we do with our evaluation is conventionality: we can do nothing or something. Our actual decision will be able to be objectively assessed. We can't precisely distinguish the senses and spheres. In my opinion the local authorities will be the administrative police in the subject sense, and their activities (decisions issuing) – object sense.

The problem increases in the confrontation with the dichotomy “is” (*Sein*) and “ought” (*Sollen*). Security is however a value, which is protected by the police and administration. We can speak about the dichotomy (*дихотомия*) between reality and value (Christov, 2016: 65). Theoretical reason teaches what is, and practical reason dictates what should be (Szyzkowska, 1972: 138). The addressee learns the regulations published by the legislator, knows how they are applicable in practice, and his reason dictates the duty of their application.

In the conventional acts are both normative acts, as signs of the social contract, and acts being the sign of the persons usual activity, not always fully legal. For example, in Poland, the Police usually do not issue a fine for exceeding the speed limit by 10 km/h but so issue fines for exceeding the speed limit by 30 km/h. The behaviour of the Police is also the expression of a conventionality but also the sign of the objective fact. Objectively the Police should issue a fine for each driver exceeding the speed limit – as the normative reality provides. The conventional reality corrects the normative reality. This is life in two dimensions. The discrepancy between conventional and normative reality works on the principle “the fewer the better”: then the instrumentalization of the law decreases, the application of the law by the authority and the law-abiding by the citizens is higher. In this way the law does not break away from life.

If we stick to proposed model: formal and material sense and coupled with the conventional, normative and objective reality, we should distinguish functions, competences and tasks, but some of which would remain only in the sphere of the material existence and others only in the sphere of the formal duty, but it would be wrong. We should therefore correct the separation of the police in the formal, material and institutional sense. We just need to use the term of police in the subject and object sense. As I showed, the police in the subject sense is the whole of the entity, which protects public order and public security. In the object sense – a sphere of the security management.

The administrative police term came to Polish literature from the German science. What is important: it is not a normative term and not all lawyers use it. It is not interpreted uniformly. It is so because after WW2 it was not used, it experienced a relative renaissance after 1989, but it did not fully pass into the Polish administrative culture. What is interesting, in Bulgarian publications this term was presented mainly before 1939 (*административна полиция*). This term concern i.e. separated police structure activating under Ministry of the Internal Affairs and Public

Health (*Министерство на вътрешните работи и народното здраве*) (Българските държавни институции, 1987; Daskalov, 2005; Ivanov, 2004; Milkova 1976; Nachev, 2002).

For the German security and legal culture is characteristic the distinction between security police (*Sicherheitspolizei*) and administrative police (*Verwaltungspolizei*) – both in the subject and object sense. *Sicherheitspolizei* means both the police formation and a sphere of security management. *Verwaltungspolizei* is a sphere of the security management too, but also a common name for the authorities, which perform tasks from the sphere of the administrative police, e.g. construction supervision. Then we must know what is included within this sphere. Therefore the administrative police divides into specific police groups such as building police, sanitary police etc., that can be the departmental police formations (*Fachpolizeien*), e.g. forest guard, which can be subordinated to the Ministry of Forestry.

This distinction is not used in the Polish public administration, because we use different terminology and we have different administrative structures. In Poland the public administration works in a different way, it is divided into government (*rządowa*) and self-government administration (*samorządowa*); government administration – general and special; general – central and territorial, special – combined (*zespólna*) and non-combined (*nieszpólna*). General administration is subordinate to the Ministry of the Interior and Administration and special – to different ministries or central offices (bureaus), e.g. The Central Statistical Office. The combining of administrations creates structures that are responsible for some policy to the general administration, so educational administration (superintendent of education – *kurator oświaty*) serves voivode, to realize the Ministry of National Education's tasks. The non-combined administration creates its own territorial structures, e.g. National Revenue Administration (*Krajowa Administracja Skarbowa*), which is subordinated to the Ministry of Finance. The distinction of two types of police is not adequate for Polish law and security culture (Kostrubiec, 2019: 45; Żywicka, 2017: 205).

It may be one of the reasons for attempts – described by Małecki – to adapt the often chaotic police classifications, that we can find in the German literature, to the Polish administrative system. The legal doctrine says that security police take a shape of the general and basic function of maintaining public order and administrative police concern the specialized spheres of social activity (trade, transport, health protection etc.). Security police should work *ad hoc*, directly with concentration on enforcement actions whereas administrative police concern the conventional reality. The various authors try to distinguish political police from the administrative police, but the tasks within both spheres are really different and these two types do not cover all categories of police (Małecki, 2019: 80). When we try to distinguish the administrative police from the police as a force, our efforts cannot always be correct. As a result we forget that the police as a force work so that the entrepreneurs comply with the administrative law. Furthermore, with the security management in the public administration sphere or more in the sphere of the public interest deal not only with state-owned entities, but. organizations from the third sector (eg. education for security, social campaigns etc.). These organizations do not apply directly the legal regulations in social life, do not issue the administrative decisions, but they can realize the delegated tasks.

The combination of the administrative police with the creation of the general and abstract legal norms that protect the public goods recognizing as the police goods – as W. Małecki rightly noted – is not acceptable in the democratic state. The law-making activity of the state administration was exposed when in the public space there was no administrative judiciary and the administration creates the law and settles disputes, as at the beginning of the 19th century. Besides – as W. Małecki argued – general and abstract legal norms protecting the police goods are present in the substantive criminal law, not only in the substantive administrative law.

Therefore we should clearly separate the security police and administrative police, because there are two different spheres of the security management. I prefer a model, in which the administrative police is a sphere of the security management in the branches of public

administration. It concerns the management of the public affairs by the public entities (including special administration), imposing administrative penalties (often fines), in the administrative punitive proceedings, in accordance with the regulations from the substantive administrative law and extra-code penal law, in the form of administrative decision, that can be appealed to the administrative court. The security police – in my opinion – is a sphere of the security management, that concern the activities of police formations in the criminal matters, prosecution of offences, jurisdiction of the ordinary criminal courts, criminal code and criminal procedure, higher or more severe penalties (restriction of liberty, deprivation of liberty), in the form of the criminal judgement, that can be appealed to the higher court. Naturally this is only a model, which should be developed, e.g. to departmental and territorial police formations (federal, state, local) and tangent points between administration and security. The Police issue a fine for the administrative infractions (violations), so for example the lack of the house number plate. The petty offences law is derived from hard police crimes from the 18th Century (*schwere Polizei-Übertretungen*) and sanctions prohibited acts, which violate the administrative sphere.

W. Małecki wrote successively about the levels of police concept qualification: subjective, teleological and instrumental qualification. By the subjective qualification he identified the police with the activity of the public entities (Małecki, 2019: 91). It is hard to agree with this idea, because the activity refers to the objective side. The subjective qualification refers to the subject (entity, institution, organ of state, organization etc.). The police in the subjective qualification can be the group of the entities, which protect the public order and security (as I suggested above). The subject definition of public administration is formulated similarly. The administrative police is connected with the public administration system and security police with the justice.

The teleological qualification is placed on the aim. The aim of police activity is – in the Polish doctrine – the protection of especially important goods (Małecki, 2018: 95). In English we can use the common concept “good” for describing different names, e.g. public order, biodiversity, landscape (without landscape dominant elements), clean air, drinking water, forest, information, property, money, cryptocurrency, livestock etc.

Some of the pre-war Polish authors distinguish the three concepts: *bezpieczeństwo publiczne* (public security), *porządek publiczny* and *spokojność publiczna*. In English there are hard to translate, because the English term “public order” concerns both *porządek publiczny* and *spokój publiczny*. In German it is easier – we can speak about: *öffentliche Sicherheit*, *öffentliche Ordnung* and *öffentliche Ruhe*. *Öffentliche Ruhe* in German and in Polish it may seem archaic, all the more, when in the old Polish books we find the term *spokojność publiczna* – it can be read as *öffentliche Ruhigkeit* (in German it is like a neologism). Sometimes the public order in the sense of Polish *porządek publiczny* refers to ordered social and political system, order of society and state; and *spokojność publiczna* – to common referred public order and public security, e.g. not to riot in front of shops due to lack of food. The Polish name *spokojność publiczna* or *spokój publiczny* in English can literally be read as “public peace”. In Bulgarian we precisely distinguish between *обществен ред* and *обществен мир*. “Public peace” will concern the peace between social units.

W. Małecki mentioned Tadeusz Hilarowicz (1887–1958), for whom public order refers to not only “preventing everything what is prohibited under criminal sanction, but also removing everything what goes against the common ethical and social opinions” (Małecki, 2019: 95-109). Nowadays, this approach can be highly controversial, especially in multicultural societies.

W. Małecki spoke about an interesting idea from Władysław Kawka – Kawka was the author of the famous pre-war coursebook “Policja w ujęciu historycznym i współczesnym” (Kawka, 1939). Kawka wrote: “public order is a situation², whose disturbance must not exceed the possibilities of a mentally healthy person. In the situation of the public order the distortions of

² Kawka used the concept „state” in Polish *stan* in meaning of the “situation”.

reality cannot be excessive.” In other words, the disturbances in the environment must not exceed the adaptability of the average person.

W. Małecki took note of the distinction between police activity in public and private sphere which was presented in the past Polish law doctrine. The police should have acted only in the public sphere, i.e. protected life, health, property; but the protection should have come only when danger threatened from the outside. The dangers from the private sphere were to be "taken out from the police control". W. Małecki aptly pointed out the inadequacy of this approach. He gave an example of an assessment by the construction supervisor of a private house project, but also – ahead of the coronavirus pandemic – the threat arising from “the consumption of meat from a sick animal”.

The author of the reviewed book was rightly sceptical about the instrumental qualifications. In the intentions of the representatives of the doctrine, instrumental qualification was the “legal possibility of using coercion” (Małecki, 2019: 109). W. Małecki presented apt arguments that in the police activity (as a security management) are both coercive (forced) and non-coercive actions. He gave an example of a situation where the forecasting activities of the weather stations warning against the flood risks overtake the forced actions of the police services during a natural disaster. They all are in the sphere of the security management.

3. Conclusion

The economic police is not a function or task, but in the objective sense – a sphere of public management, which restricts business activity providing public security and public order (Długosz et al., 2018: 696). It is active in the public interest (common good), includes orders and bans. Małecki's definition of economic policy is very good. He wrote, that economic police is activity of public authorities to protect public goods of an existential nature for society and individuals (i.e. public security, public order, public peace, and within them – in particular: life, health and property) from specific threats that may arise as a result of business activity (Małecki, 2019: 127). For me, in the subjective sense, the economic police is the set of the public entities (institutions, organs of state, services etc.), which applies the legal regulations to entrepreneurs.

The public administrative law regulations act on the status of the social unit directly or indirectly. Directly – when the consequences result simply from the legal norm (general and abstract) at the appearance of the concrete case that is in this norm specified (Długosz et al., 2018: 697). Rights and obligations have the same content for all persons, that are in the similar legal and factual situation. The norm specifies rights and obligations for the addressee directly and the control of the behaviour of persons is the public administration task. The authorities play the role of the “night-watchman”. Their role is limited to checking the compliance of the social units with the legal norms, in our case – compliance of the entrepreneurs with law. After they are implemented the supervisory solutions that are combined with the applying, if necessary, coercive actions (including using force), in order to bring the behaviour of the persons to the lawful situations. These norms need for their execution not so judicial, but enforcement proceedings (Długosz et al., 2018: 697).

The legal regulations act indirectly when the legal situation of the entrepreneur does not result directly from a general and abstract norm, but is the result of the unilateral law application by the authority. The authority concretizes and individualizes the legal norm in form of the conventional act, i.e. administrative act, that is issued for individual designated addressee. So is this described in the jurisprudence of the Polish administrative courts (Długosz et al., 2018: 698).

BIBLIOGRAPHY

Polish Industrial Law from 1927: Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, Dz.U. RP Nr 53, poz. 468.

Polish Commercial Code from 1934: Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks Handlowy, Dz.U. RP Nr 57, poz. 502.

Polish Civil Code from 1964: Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145.

Polish Law of Business Activity from 1988: Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 41, poz. 324.

Polish Law of Business Activity from 1999: Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 101, poz. 1178.

Polish Commercial Companies Code from 2000: Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 505.

Polish Law for Freedom of Business Activity from 2004: Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tj. Dz.U. 2017 r. poz. 2168.

Polish Entrepreneurs Law from 2018: Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292.

Blicharz, R. (ed.), 2017, *Publiczne prawo gospodarcze: zarys wykładu*, Warszawa [Blicharz, R. (ed.), 2017, *Public Economic Law: Course Outline*, Warsaw].

Blicharz, R., Grabowski, J., 2018. „Prawo a gospodarka”. In: Grabowski, J., Kieres, L., Walaszek-Pyziół, A. (ed.), *System prawa administracyjnego*, Vol. 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: C.H. Beck [Blicharz, R., Grabowski, J., 2018. „Law and Economy”. In: Grabowski, J., Kieres, L., Walaszek-Pyziół, A. (ed.), *The System of the Administrative Law*, Vol. 8A: *Public Economic Law*, Warszawa: C.H. Beck].

Българските държавни институции, 1879-1986: енциклопедичен справочник, 1987, София [Bulgarian State Institutions, 1879-1986: Eyclopedia, 1987, Sofia].

Christov, L., 2016, *The Values – Universally between Norm and Empiricism*, Философия, Vol. 25, Iss. 1, p. 65 [Христов, Л., 2016, *Ценностите – универсалии между нормата и емпирията*, Философия, Vol. 25, Iss. 1, p. 65].

Даскалов, Р., 2005, *Българското общество 1878-1939*, Vol. 1: *Държава. Политика. Икономика*, София [Daskalov, R., 2005, *Bulgarian Society 1878-1939*, Vol. 1: *State, Politics. Economy*, Sofia].

Dijlidjov, A., 2015, *Place and Role of Public Service Providers in the Overall Process of Providing Services Administrative, Public Policy*.bg, Vol. 5, Iss. 1, p. 51-69 [Джилджов, А., 2015, *Мястото и ролята на доставчиците на бщественни услуги в цялостния процес по предоставяне на административни услуги*, Публични Политики.bg, Vol. 5, Iss. 1, p. 51-69].

Długosz T., Horubski. K., Kieres, L, Kocowski, T., 2018. „Funkcje administracji gospodarczej”. In: Grabowski, J., Kieres, L., Walaszek-Pyziół, A. (ed.), *System prawa administracyjnego*, Vol. 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: C.H. Beck [Długosz T., Horubski. K., Kieres, L, Kocowski, T., 2018. „Functions of the Economic Administration”. In: Grabowski, J., Kieres, L., Walaszek-Pyziół, A. (ed.), *The System of the Administrative Law*, Vol. 8A: *Public Economic Law*, Warszawa: C.H. Beck].

- Иванов, Д., 2004, Шести отдел. Строго секретно, София [Ivanov, D., 2004, Sixth Division. Secret History, Sofia].
- Janik, M., 2012, Policja sanitarna, Warszawa [Janik, M., 2012, Sanitary police, Warsaw].
- Kostrubiec, J., 2019, Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej, Warszawa, p. 45 [Kostrubiec, J., 2019, General Administration in the pre-war Polish Legal Thought, Warsaw, p. 45].
- Kawka, W., 1939, Policja w ujęciu historycznym i współczesnym, Wilno [Kawka, W., 1939, The Police in the Historical and Contemporary Approach, Wilno]
- Kosikowski, C., 2010, Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej, Warszawa [Kosikowski, C., 2010, Polish and European Public Economic Law, Warsaw].
- Kowalski, J., 2007, Polskie prawo gospodarcze publiczne: wprowadzenie, Poznań [Kowalski, J., 2007, Polish Public Economic Law, Poznań].
- Kruk, E., 2018. „Funkcje publicznego prawa gospodarczego”. In: Emil, K., Lubeńczuk, G., Zdyb, M. (ed.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa: C.H. Beck, p. 42 [Kruk, E., 2018. „Functions of the Public Economic Law”. In: Emil, K., Lubeńczuk, G., Zdyb, M. (ed.), *Dysfunction of the Public Economic Law*, Warsaw: C.H. Beck, p. 42
- Małecki, W., 2019, Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne, Warszawa [Małecki, W., 2019, Economic Police in the Economic Law. Theoretical Depiction, Warsaw].
- Marinov, A., 2011, Agencification as a Tool for Administrative Reforms, *Public Policy.bg*, Vol. 2, Iss. 4, p. 74-87 [Маринов, А., 2011, Въвеждане на агенцията като реформа и като инструмент на административните реформи, *Публични Политики.bg*, Vol. 2, Iss. 4, p. 74-87].
- Милкова, Ф., 1976, История на българската буржоазна държава и право пред периода 1918-1944 година, София [Milkova F., 1976, History of Bulgarian State and Law in the Years 1918-1944, Sofia].
- Nachev, N., 2002, Българската полиция 1878-1944, София [Nachev, N., 2002, Bulgarian Police 1878-1944, Sofia].
- Novikov, L., 2017, Legislation as Basis of National Security, *Юридически сборник*, Vol. 24, p. 113 [Новиков, Л., 2017, Законодателството – основа на националната сигурност, *Юридически сборник*, vol. 24, p. 113].
- Olszewski, J. (ed.), 2015, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa [Olszewski, J. (ed.), 2015, *Public Economic Law*, Warsaw].
- Петкова, И., 2017, Формална, математическа и правна логика в правоприлагането (теоретични и дидактични аспекти), *Studia Iuris*, Vol. 2 [Petkova, I., 2017, Formal, Mathematical and Legal Logic in Jurisprudence (Theoretical And Didactic Aspects), *Studia Iuris*, Vol. 2].
- Smyk, G., 2019a, Police Science as a Source of Modern Administrative Sciences, *Teka Komisji Prawniczej PAN*, Vol. 19, Iss. 2, pp. 327-336.
- Smyk, G., 2019b, Próby zdefiniowania pojęć „administracja” i „prawo administracyjne” w piśmiennictwie prawno-administracyjnym przełomu XIX i XX w., *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – sectio G*, Vol. 66, No. 1, p. 363-377, DOI: 10.17951/g.2019.66.1.363-377 [Smyk, G., 2019b, Attempts of Defining the Terms “Administration” and “Administrative Law” in the Legal-Administrative Literature at the Turn of the 19th and 20th Centuries, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – sectio G*, Vol. 66, No. 1, p. 363-377, DOI: 10.17951/g.2019.66.1.363-377].

Snażyk, Z., Szafrński, A., 2018, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa [Snażyk, Z., Szafrński, A., 2018, *Public Economic Law*, Warsaw].

Szyszkowska, M., 1972, *Konsekwencje kantowskiego rozdzielania sfer rozumu teoretycznego i rozumu praktycznego w filozofii prawa*, *Studia Philosophiae Christiana*, Vol. 8, Iss. 1, p. 138 [Szyszkowska, M., 1972, *The Consequences the Kant's Separation Between Theoretical and Practical Reason for the Philosophy of Law*, *Studia Philosophiae Christiana*, Vol. 8, Iss. 1, p. 138]

Valeriva, G., 2013, *State and Element in Compensation of Services of General Economic Interest*, *De Jure*, Vol. 4, Iss. 2, p. 75 [Валериева, Г., 2013, *Елемент на държавна помощ при предоставянето на услуги от общ икономически интерес*, *De Jure*, Vol. 4, Iss. 2, p. 75].

Zdyb, M., 2003, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków [Zdyb, M., 2003, *Business Activity and Public Economic Law*, Cracow].

Żywicka, A., 2017. „Aktualny model struktur administracji niezespólonej a zasada sprawności i efektywności działań administracji publicznej w gospodarce”. In: Duniewska, Z., Stahl M., Krakala A. (ed.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, p. 205 [Żywicka, A., 2017. „Current Model of the non-integrated Structures of Administration and the Principle of Efficiency and Effectiveness of Public Administration in the Economy].

DEPRECIATION OF GOALS IN PUBLIC GOVERNANCE

(A SCHOLARLY INVENTION)

Todor Tanev, Sofia University ¹

Abstract

Discounting can be perceived as an economic allegory if transferred to the social sphere. According to it, a value is depreciated the further in future it is located. Does this mean that strategic goals, being far ahead in time, are devalued because of their remoteness? In seeking to reject such a paradox, a distinction is made below between discounting of goals in operational and tactical management on the one hand and discounting in the strategic field on the other. It seems that in operational and tactical management the goals depreciate with moving further in time, while in strategic governance it is the other way around – there is an increase of their value as a consequence of their remoteness in the future.

*“Let’s forget about “domani” for domani never comes”
“I love you more and more each day as time goes by”
Contradicting phrases from two popular songs*

The modern Strategy-As-Practice (SAP) approach to strategic governance in the public sphere provides a certain opportunity to study the influence of the time factor on public management. Discounting can be perceived as an economic allegory when transferred to the social sphere. According to it, a given value is the more desired the closer it is located in the time and, accordingly, the more depreciated the further it is located in future. Does this mean that the idea of discounting applied to public governance leads to the strange conclusion that strategic goals, i.e. goals that are far ahead of time, are devalued because of their remoteness? In seeking to reject such a paradox, a distinction is made below between discounting in operational and tactical management on the one hand and discounting in the strategic field on the other. It seems that in operational and tactical management the goals depreciate with moving further in time, while in strategic governance it is the other way around - they increase their value as a consequence of their remoteness in the future.

The attempt to prove this hypothesis goes through the following judgments:

1. Governance is all about the future. The past cannot be managed. Even when it comes to managing the present, in fact, the future is again in mind – bringing the present closer to a desired state that has not yet been reached. All goals are future states. Goals are models of some segment

¹ Todor Tanev is a professor at Sofia University “St. Kliment Ohridski”, Dr.Sci. He has taught at many other universities. He is the author of 8 monographs and about 100 studies and articles. Co-founder and head of the departments of Political Science and Public Administration at Sofia University. He was a Fulbright Scholar and has 9 specializations in the United States, as well as in the Netherlands, Germany, Italy and Sweden. His interests are in the field of Strategic Governance in the public sphere, Political Culture and Statehood. He was Minister of Education and Science 2014-2016.

of the desired future. Some may be long-term, others short-term, still others momentary, but they are always in the future anyway.

2. That is why *time is a major factor in management*. It plays a key role in the management process. The material from which the future is built is uncertainty. Management is dealing with the uncertainties of the future. This is done in three alternative ways – either by ignoring them and using only security, or by cautiously accepting them within limited boundaries as risks, or by accepting them widely because of the positive expectation that the more uncertainties there are, the more they will become opportunities instead of risks. These methods correspond to operational, tactical and strategic management.

3. Physical time is *one-way*. The events of the past are irreversible. We cannot change the past, and we cannot predict the future in detail. There is a clear asymmetry between past and future – the past is clear and secure, and the future is characterized by significant uncertainty. If in space we can move in any direction, then in physical time we move only in one direction – from the past to the future. This is an axiomatic situation in the physical world, described in the so-called “Arrow of time” concept by British physicist Arthur Eddington.

4. Many philosophers derive the only direction of time from *causality*. When we say “cause gives rise to consequence”, it is understood that the consequence appears after the cause. But the point is that the very definition of the causal order presupposes the existence of a time order, i.e. the existence of “before” and “after”. Is there a loop – causality or time?

5. Why do we assume that time moves in *only one direction*? The problem is in accepting the single direction as the only quality of the past-future biome – why from the past to the future, but not vice versa? It may be paradoxical, but there is no reason for such a belief in the laws of physics. In all the physical laws discovered so far, no difference has been found between the past and the present. However, we are not interested in physics and physical time, but in social time.

6. There is a difference between *physical and social time*. We are interested in the latter because governance is a social phenomenon. In contrast to physical time (be it cyclical, axial, linear, nonlinear, branched, etc.), social time is anthropocentric. In this sense, it is a creation of social subjects. More precisely, the facts in it are mental and only in this way – a matter of specific reality. Man-made time begins to manifest properties that are different from the properties of physical time. It can be said that with regard to the past, social time is mythological. In relation to the present, it is existential time. As for the future, it is a doctrinal time.

7. What has been said gives grounds to think about the *two-way nature of social time*. The first direction is the traditional one: from the past through the present to the future. The second alternative direction is the move from a distant future ideal “back” to the foreseeable (manageable) future. In operational and tactical management, goals (as images of the desired future) are constructed on the basis of past trends, which are extrapolated to the future (forecasting). This follows the traditional progressive movement from the past and the present to the foreseeable future (this is the end goal to be achieved). Conversely, in strategic management there is a departure from the indefinitely distant ideal future “back” to the foreseeable future, for which end goals are set and planned (i.e. this is the time segment that is actually managed). (Stephen Hawking’s thesis about the existence of two dimensions of time is important – real and imaginary. Real time, according to him, moves from the past to the future, while there is no sequence in the imaginary – it is located in the plane of events that appear together between the two poles moment-eternity and resembles the inner psychological time of man.)

8. In order to determine the direction, it is essential *where one starts from*, what is the starting point – the past or the distant future. It doesn't matter where you end up, because the destination is always the same: these are the specific end goals for the foreseeable future. In the first case, the starting point is the objective past and the move is through the present reaching the foreseeable manageable future in the form of end goals. The latter are in fact an extrapolation of the past. This is a more common case, a matter of trivial routine in management. The second case starts from a most distant and grand subjective goal: distant in time and abstract, and the move is to setting another goal, this time an end-goal for immediate achievement in the foreseeable future. It is therefore a movement from the more distant to the foreseeable future. In fact, in both of the above cases, end goals are reached in the foreseeable future, but in the first case one starts from the past, and in the second – from the distant future. The first case concerns operational and tactical, and the second – strategic management.

9. The result of the second type of movement, i.e. moving “backwards” in physical time, can be called a *total future*. First, the vector of such a movement lies entirely in the future without touching the present for even a moment. The starting point is the model of the distant future, the final point – a closer in time derivative model of the foreseeable future. There is a certain “absoluteness” of the future in this fact. Second, the remote ideal, itself a result of the subject's early value orientation and its subsequent delicate adaptation to the epochs of the subject's existence (not microscopic episodes), has more or less systemic characteristics. Systematicity cannot be a characteristic of the “ordinary” future from the vector past → present → future. Therefore, in the second case in question, a system of two interconnected models of the future is formed, one more general and the other more specific, without anything more stemming from the past or the present. (For example, the subject with a life strategy “writer” knows with greater or lesser clarity how he himself looks like to society one day as an established name in literature and society. From there he constantly “returns” to himself in his own distant future, writing another story, novel or play as immediate goals in the foreseeable future.) Thus, the “total future” is in fact a relatively well-structured operationalized ideal. It consists of the subject's strategic behavior value basis and a series of specific goals to be achieved in more recent moments in order to realize the ideal.

10. It is known that *moving in time affects the size of final values*. It depends on how long the movement takes. On the one hand, if we start from the past, it turns out that the longer the achievement was expected, the more it depreciated. Or, in other words, the final value decreases compared to the initial one. (It is well known that people often do not value their achievement so much when it is finally reached after a long wait.) On the other hand, in reverse, when the beginning of the path is the distant ideal, it happens that the closer a subject gets to his enduring “ultimate” life goal, the more its value increases for him. In other words, the value in such a case increases in the case of moving away in time. (The same people progressively value their achievements in the direction of their cardinal life goals more and more throughout their lives.) The big question is what makes it possible for these two opposites to coexist.

11. *Depreciation is always associated with the traditional movement of time from the past to the future*. This is reflected in detail in economics. “One hundred (dollars) today is not one hundred (dollars) in 10 years” is a well-known phrase. Something worth 100 today won't cost that much in a year, much less in 10 years not because it's damaged or stuck. Current values differ from future ones. There is one main psychological reason for the origin of this effect: people would prefer 90 to 100 if they received it immediately rather than over time. The fact that we do not pay so much attention to the future is due to our tendency to weigh satisfaction in the near future against that in the distant future. Apart from the psychological reason, the impact of some risk factors is

also pointed out: inflation, the available risk, the decrease in the value of money, etc. In any case, depreciation over time is considered an indisputable and even unalterable fact. That is why the concept of natural interest rate has been introduced in the economy. Natural interest is the ratio between the value attributed to the satisfaction of needs in the immediate future and that attributed to the satisfaction of needs in the distant future.

12. People show *inconsistent preferences over time*. For example, the empirical observations of Tversky and Kahneman show that the same people would choose to hurry once and wait another time. Someone who spends and borrows immediately is just as rational as someone who spends and saves in moderation, or as someone who keeps his wealth and never spends it. Different people have different rates of preference over time, and they themselves are able to change their preferences for future consumption.

13. In economics, the gradual constant depreciation, in particular of future cash flows, is explained by the effect of *discounting*. Discount Utility is the usefulness (desirability) of a future event, such as the consumption of a certain amount of goods, as it is perceived at the moment, and not at the time of its occurrence in the future. It is calculated as the present discounted value of future utility, and for people with a time preference for earlier than later satisfaction, it is less than future utility. It follows that the goals are subject to discounting, as they are a desired condition in the future. They should depend on their distance in the future from the present moment.

14. Discounting as a philosophy does not refer to price, but to *value*. Probably the theory of discounting is the most developed explanation in science of the constant depreciation of monetary values over time. Discounting in finance is a method of analysis in valuing a financial asset taking into account the time factor using the concept of the value of money. Present value (PV) is the present value of a future cash flow, discounted at a certain interest rate. Future Value (FV) is the value that money will have at a specific point in the future at a given interest rate. The two values do not match due to the effect of the time factor.

15. Discounting is a *means of finding the present value at the future or the present value given the discount factor r (the rate of future depreciation)*. This is the opposite of interest (the degree of valuation in the future). All future cash inflows must be discounted to date for government to find their net percentage. The method of discounting used in the economy is the so-called exponential discounting which estimates future cash flows in the form of ‘how much money must be invested today at a given return to produce a certain cash flow in the future’.

16. Some economists argue that subjects are typically affected by something called *time myopia*. What is it about? Subjects generally make inter time period choices (choices between a value represented at one time and another in the future). In such cases, they need to consider the present discounted value. Each period of the future is exponentially discounted (i.e. with the same interest rate). Thus, it turns out that discounting is a steady process of depreciation. The typical consumer response to uncertainties in this second case is to drastically reduce the importance of the future in decision-making (or decision-making for the future). Expressed in everyday language, this effect is expressed in the play “Eat, drink and have fun, because tomorrow one may die.”

17. The alternative type of *discounting outside economy* is usually used in public decision-making and is the so-called *hyperbolic discounting*. It refers to intuitive decision-making based on the judgment that “more needs to be done today in order to achieve more than what is desired over time, because then what is desired today will be depreciated to the respective degree.” This degree, according to economists, is determined intuitively in hyperbolic discounting in non-

economic management. (It is no coincidence that in economics hyperbolic discounting is a time-inconsistent model of discounting delay.)

18. Following the latter, it can be assumed that *all types of values are subject to depreciation over time, not just money.* There is no other way, since money is the equivalent of any other value – if it depreciates, the same happens with its equivalents. Therefore, the effect of discounting refers not only to the value of cash flows, but also to any varying values – tangible and intangible. It is well known that people who have lived together for decades do not maintain their original close relationship. If we have to look for a psychological reason for this again, it can probably be found in the so-called “burn out” effect, psychological “cooling down” over time related to a once strongly desired object or activity. Of course, this is not a sufficient factor and other objective not just subjective sources of such an effect must be found.

19. The effect of discounting is a *constant and steady rhythmical process of depreciation over time.* It has its own logic. It is present even in periods of deflation. Therefore, there is a serious difference between depreciation caused by discounting and inflation. The reasons for the discounting effect cannot be only subjective, as is commonly thought (see above). Objective determining reasons should also be found, much more fundamental than psychological ones. Do values decrease over time and for objective, other than subjective psychological reasons?

20. A hypothesis that discounting is due to a decrease in time of the *relative rather than the absolute values of the final targets is possible.* This might be the objective reason for the depreciation over time of any values. With the departure from a given moment, taken as a starting point, new and new objects enter the scope of the subjective activities, new and new goals are formulated. Each of them has its own absolute value. Thus, with the pace of moving away from the initial moment, newer and newer goals enter the area of subjective actions. While the absolute value of each of them remains intact, it is clear that their relative values decrease as they enter into “competition” with each other. For example, family relationships gradually include goals such as raising children, their education, home expansion, professional development of each partner, and so on. Given that, the value of each of the family partners decreases relatively, though not absolutely. The new goals narrow the space of the older ones that have not been realized yet. This situation applies to all values, of course. Over time, their relative value decreases.

21. Discounting is a direct expression of time. Thus, it is related to the *average speed* of all ongoing processes. The life of each subject, be it an individual or an organization, is immersed in its own social environment. That life proceeds at the “speed” specific of this environment. For example, it is one in traditional communities (“rural”), where the speed of change is slow (changes are small and rare). In such an environment, the processes take place to a large extent as they have been many times before. Another is the speed of change, for example in the multimillion city, where innovation is common. It is natural in such a case to assume that the faster the speed of life, the faster the goals lose their relative value, because new and new objects fall into the life perimeter of the subjects. The average speed of life as a factor for the rate of depreciation of the final targets is analogous to the interest rate in business discounting. It is possible to find quantitative formulas for calculating that socio-political “speed” in question. For now, we come to terms with the assumption that such a phenomenon exists. In other words, the faster the social time (= higher central interest rate in economy), the greater the depreciation; the slower (limited changes), the less the depreciation. (This is analogous to the thesis that the smaller the difference in value attributed to future goods, the lower the percentage of natural interest).

22. The effect of discounting is not caused by the direction, but only by the *distance* in time of the goals. The larger the time frame, the more the relative value of the goals has decreased compared to other, newer goals. The effect of discounting occurs both when moving “forward” from the past to the foreseeable future and “backward” (backward from the first physical point of view) from the distant future to the same foreseeable future. The target closer to the starting point has a higher value than the farther one. When one follows one or the other direction, he/she starts from a high value in order to move smoothly and gradually to a lower one. In the first case, moving “forward” in time, the nearest goal is the most preferred. In the second case, the “backward” movement in physical time, the most distant general subjective goal is the most preferred, as it is related to the self-realization (or “self-actualization” in Maslow's terminology) of the subject. Any distance from both starting points leads to a loss of value.

23. It follows from the foregoing that the discounting effect in public governance based on time distance has *two opposite manifestations* depending on the direction of social time. Regular discounting, where the value of more distant goals in the future is lower, is the result of the traditional movement of time “forward”, from the past to the future. This manifestation is characteristic of operational and tactical management. Goals gradually lose their relative value. Conversely, in the movement “backwards” in time, i.e. from the most distant and extremely valuable aims to the closer in time end goals, there is a gradual decrease in the value of the goals. The closer to the distant “ultimate” self-actualization of the subject is a goal, the more valuable it is. However, the closer to the immediate future the specific goal is and, accordingly, further from the “ultimate”, the lower its value.

24. The *conclusion* from all this is that the objectives in operational and tactical management lose their relative value over time due to the effect of discounting in the public sphere, while the strategic objectives leading to the self-actualization of the subject increase their value with increasing the time interval from the near to the distant future. Or, in simpler words, operational-tactical impatience “I want it all now and not later, even if it's less” as a philosophy opposes the strategic ability to wait “Let me have it later in order to receive more.” And, the more dynamic the social environment, the stronger this effect would be.

SOURCES:

Атали, Ж., Кратка история на бъдещето, Рива, С., 2009. [Atali, Zh., Kratka istoria na badeshteto, Riva, S., 2009.]

Милков, Л., Феноменът „време“ и неговите измерения (Опит за психологически анализ) В: Научни трудове на УНСС, 2011, с. 205-242. [Milkov, L., Fenomenat „vreme“ i negovite izmerenia (Opit za psihologicheski analiz) V: Nauchni trudove na UNSS, 2011, s. 205-242.]

Попов, З. и Ц. Бояджиев (съставители), Идеята за времето. Антология. Наука и изкуство, С., 1985. [Popov, Z. i Ts. Boyadzhiev (sastaviteli), Ideyata za vremeto. Antologia. Nauka i izkustvo, S., 1985]

Стефанов, А., Философия на времето, Парадигма, С., 2004. [Stefanov, A., Filosofia na vremeto, Paradigma, S., 2004.]

Фол, А., Човекът във видовете време. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. София, 1998. [Fol, A., Chovekat vav vidovete vreme. Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“. Sofia, 1998.]

Хайдегер, М., Битие и време, АИ „М. Дринов“, С., 2005. [Haydeger, M., Bitie i vreme, AI „M. Drinov“, S., 2005.]

Хокинг, С., Кратка история на времето, Наука и изкуство, С., 1988. [Hoking, S., Kratka istoria na vremeto, Nauka i izkustvo, S., 1988.]

Adam, B., Social versus natural time, a traditional distinction reexamined, In: Young, and Schuller, London, 1988.

Davies, P., About Time. Einstein's Unfinished Revolution, London, 2009.

Gurvitch, G., The Spectrum of Social Time, Dordrecht, 1964.

Mead, G., The Philosophy of the Present, Ed. by A. Murphy, Chicago, 1980.

PUBLIC POLICIES IN SUPPORT OF BROADER ACCESS AND ATTAINMENT OF HIGHER EDUCATION

Krasimira Valcheva, PhD, University of National and World Economy¹

Abstract

Higher education is regarded as a core societal and economic value and is among the key prerogatives of each national state. Nowadays it is no more a privilege for selected groups with higher social and financial status and attracts people with diverse backgrounds looking for better employment options and self-realization. However, in many countries regardless of their level of development and welfare, there are visible gaps with reference to access and attainment of higher degree from students with disadvantageous background. The educational systems, based on equality show insufficiencies with regard to inclusion of all socio-economic groups. The current focus is shifting on equity as various policies for broader inclusion are adopted on global, regional and national levels. If they are properly designed and enacted, more students will stand a higher chance to contribute to their individual growth and to the society as a whole.

Keywords: higher education, equity, inclusion, disadvantaged groups, public policy framework

Introduction

The industrial and technological advancement in the recent decades transformed the educational systems worldwide and increased the value of higher education both for society and individuals. The rising demand for more skilled workforce and the growing personal aspirations for better and more secure future significantly influenced the public policies in the sector. The national policymakers were compelled to concentrate their efforts on improvement of the connection between the market and educational goals and to engage in coherent actions to leverage the present and upcoming societal and economic challenges.

For a long time, higher education was perceived as a privilege for a small group of people with higher socio-economic status. At present it is regarded more as a common value and all who wish to enrol should have equal chances for access and success. Renown global and national organizations have engaged in various activities to broaden the access to higher educational institutions for people that have diverse economic and social backgrounds as they seek options for more flexibility with reference to admission, tuition and participation.

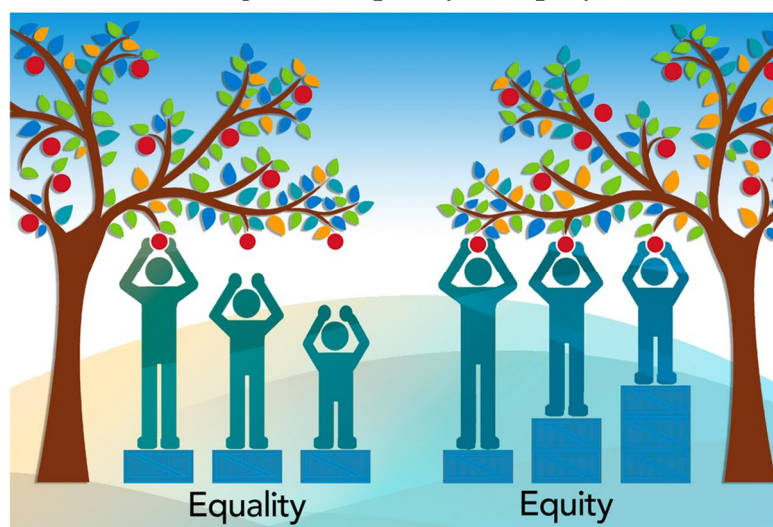
The purpose of the present study is to review and summarize the existing global and European public policies in the area so as to combine them into a common framework that could serve as guidance for policymakers or researchers. Each public policy should be based on structured and evidence-based approach and such framework could be used by the engaged stakeholders to arrange their priorities with reference to the key elements of the process. The chosen methods are qualitative – desk, content and comparative analysis of official and academic materials, supplemented with secondary processing of existing statistical data.

¹ Krasimira Valcheva has a bachelor's and master's degree from Sofia University "St. Kliment Ohridski" in the specialties "Sociology" and "Labor Markets and Human Resource Management". In 2015 she completed a second master's program in Healthcare Management at the University of National and World Economy. Until 2019 she worked in companies operating in the field of pharmaceutical production and trade, insurance and IT. In 2019 she acquired a PhD in the field of Administration and Management and joined the Public Administration Department team at UNWE.

From Equality to Equity and Inclusion in Higher Education – Definitions and Key Drivers

Along with the mass expansion of higher education (HE) since the mid of 20th century (Kottmann et al., 2019) the issues of equity and equality has closely attracted the attention of policymakers, analysts, governmental official, practitioners and scholars (Espinoza, 2007). Although the purpose of the present study does not imply for an in-depth analysis of the topic, it is important to distinguish the two terms since they are often improperly used as synonyms. A principal, comprehensive definition is provided by Corson (as cited in Espinoza, 2007) who states that the ‘equity’ concept is commonly associated with fairness or justice in the provision of education or other benefits and it takes individual circumstances into consideration, while ‘equality’ usually connotes sameness in treatment by asserting the fundamental or natural equality of all persons.

Figure 1: Equality vs Equity



Source: Northwestern Health Unit, 2014

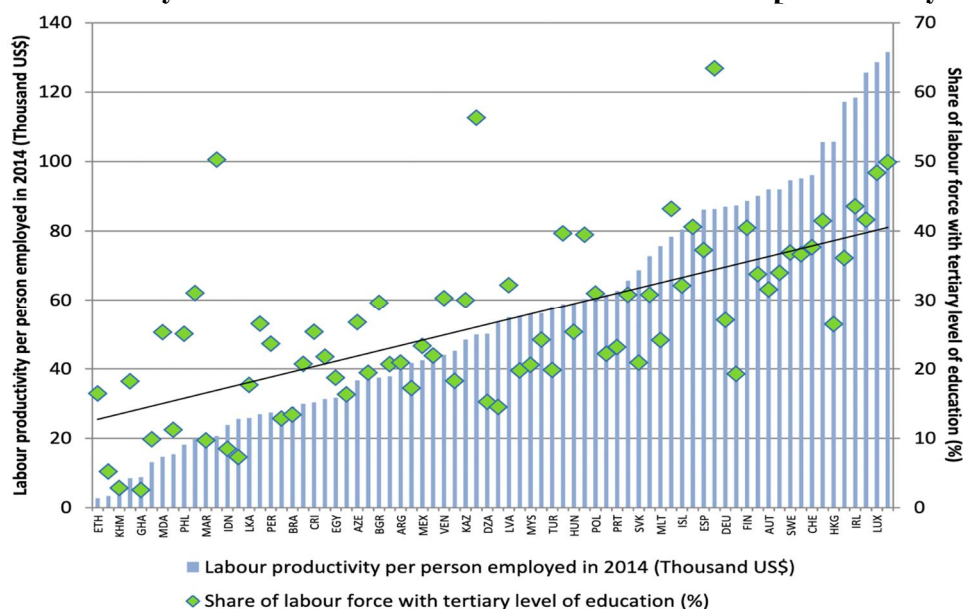
The Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) along with fairness adds a second dimension of equity in education – inclusion (Moen et al., 2011). It is defined as setting a basic minimum standard for education that is shared by all students regardless of background, personal characteristics, or location. The present widening participation policies (Kottmann, 2019) address a more diverse range of student background characteristics that include gender, socio-economic background and ethnic or migration backgrounds as students that have one or more of these characteristics are frequently identified as disadvantaged students. As awareness about different aspects of diversity has broadened, inclusion has come to mean embracing this diversity and working to make groups identified as ‘diverse’ an integrated part of the university community (Claeys-Kulik et al., 2019). The OECD considerations are embedded in a definition of equity that is adapted for the HE sector in particular (OECD, 2009), and will serve as a basis for the creation of a reference framework for creation and evolution of inclusion policies:

“Equitable tertiary systems are those that ensure that access to, participation in and outcomes of tertiary education are based only on individuals’ innate ability and study effort. They ensure that the achievement of educational potential at tertiary level is not the result of personal and social circumstances, including of factors such as socio-economic status, gender, ethnic origin, immigrant status, place of residence, age, or disability.”

Amongst the various factors that urge the authorities and higher educational institutions (HEIs) to engage with policies for broader inclusion, two increasingly attract the attention of the stakeholders. The first one is connected with one of the most pressing demographic problems - the aging of the world’s population. The group of those *aged 65 and over is growing faster than all other age groups as in 2018, for the first time in history, persons aged 65 or above outnumbered*

children under five years of age globally (United Nations, n.d.). This change inevitably impacts the educational systems and HE in particular. For instance (OECD, 2009), in the Netherlands the main source of demographic growth and the driver of future educational expansion is immigration. The number of inhabitants of “non-Western” origin, principally from Northern Africa and the Middle East, is 10% overall but exceeds 30% in the four largest cities - Amsterdam, Rotterdam, the Hague and Utrecht. In these cities 51% of the population aged 0-14 are “non-Western”. The inclusion of currently underrepresented groups in the system provide opportunities for the HE sector to successfully meet this challenge and thus to contribute to the economic growth of the national and regional economies by supporting broad access, participation and lifelong learning. The aging population requires more resources that should be provided by the active workforce. The economic development and growth are highly interrelated with the educational sector - an educated workforce attracts businesses (Lennon, 2018) and creates higher output. It is acknowledged that HE degree usually results in increased levels of labour productivity (Figure 2) and in lower levels of unemployment. For example, the statistics for the EU region (EUROSTAT, 2019a) shows that in 2019 the unemployed people with HE are 3,9 % while the percentage of those with less than primary, primary and lower secondary education is three times higher - 12,5 %.

Figure 2: Tertiary level of educational attainment and labour productivity in 2014



Source: International Labour Organization (n.d)

The concept of equity further upgrades those of equality (Claeys-Kulik et al., 2019) by including needs-based support to level out relative disadvantages and considers that there are often structural barriers towards participation that sometimes are impossible to be removed. Since education is regarded as a national state prerogative it depends on the local governments to adopt adequate policies and strategies for broader inclusion, based on the principles of equity, and support the HEIs to attract students with diverse background. Globalization at the same time requires common standards as the educational mobility is constantly rising and the convergence of HE systems and international recognition arrangements (OECD, 2009) become more important. For example, 1.7 million students from abroad were undertaking HE level studies across the EU in 2017 as more than one third (37.8 %) were from Europe, 30.1 % were from Asia and 13.0 % were from Africa (EUROSTAT, 2019b). The authorities should ensure that educational opportunities (OECD, 2008) are not a function of factors such as socio-economic status, region of residence, religion, ethnicity, disability or gender by designing, implementing and supporting programmes to promote access to and successful completion of HE by groups identified as having a specific type of disadvantage.

Global and European Policies in support of Equity in HE

The implementation of public policies focused on increasing the access and success rates of disadvantaged students in HE requires a structured, evidence-based approach. The OECD definition of equity provides the policymakers with two major reference points: 1) the areas that require intervention - access, participation and outcomes, and 2) the social groups that should be targeted. Although each country has its specifics that influence the HE system, there are common problems that could be addressed with the support of the existing supranational and regional policies and practices.

Renown organizations like the OECD, UNESCO and the European Commission (EC) have a long-term commitment to develop and provide comprehensive guidance for the national policymakers with reference to promotion and support of equity in the HE sector through inclusion and connectedness. The content analysis of their relevant publications reveal common understanding of the problem and call upon enactment of policies by the two key stakeholders in the system – the local governments and HEIs.

In a UNESCO policy paper from 2017 are presented six ways that ensure HE leaves no one behind (UNESCO, 2017). They are systemized in two major thematic areas: governmental interventions and funding policies. It is indicated that a defining characteristic of most HE systems are the large disparities in access and completion, especially by income and wealth. To support this assertion data is gathered from 76 countries revealing that 20% of the richest 25–29 year-olds had completed at least four years of higher education, compared with less than 1% of the poorest.

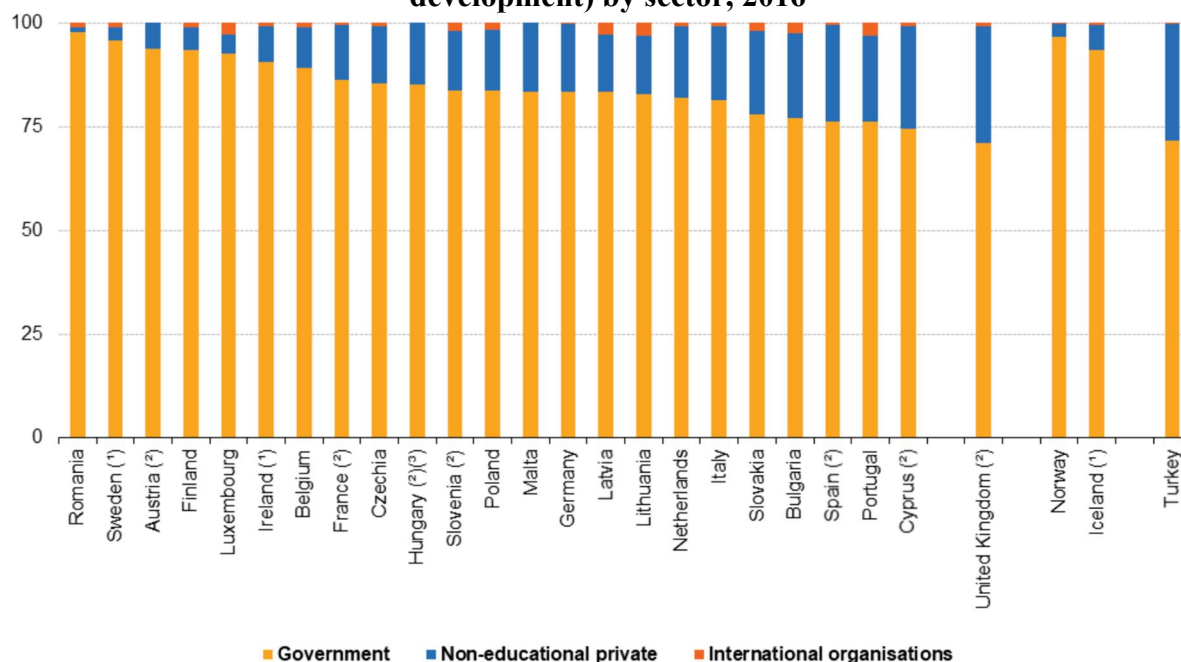
The legislative frameworks and monitoring bodies are identified as key policy tools in the national efforts to expand and diversify HE offerings as the governments possess many policy mechanisms to foster equity in the system. The Organization provides four policy guidelines in this direction:

- [1] Legislating for equal opportunity and against discrimination as a key governmental strategy to foster equity and affordability in HE systems. Although legal frameworks mention the cost and affordability of HE education less often, they can provide a useful tool for setting expectations about the balance between public investment and household spending.
- [2] The establishment of monitoring and compliance authorities, commissions and agencies to support equity policies and ensure affordability in HE. In countries with strong equity frameworks quality assurance agencies also support monitoring of national equity policies, and thus create synergy between policy design and implementation.
- [3] Providing more autonomy to HEIs with reference to admission requirements, especially those targeting disadvantaged groups, represent an important policy lever for increasing equity. Some countries with deeply rooted social inequities found it necessary to set policies which provide special access to underrepresented groups. Affirmative action policies, although controversial, may include numerical quotas for members of disadvantaged groups, or other preferential treatment, such as bonuses on admission scores, need-based scholarships or outreach programmes.
- [4] Establishment of special universities designed for disadvantaged groups, such as women's universities in South Asia and universities for ethnic minorities. These special educational institutions could help to create an environment that is culturally more familiar to the underrepresented groups, who often control and manage them on their own.

The second major area of concern in the policy paper is related to the affordability and accessibility of HE with reference to the financial barriers for the disadvantaged groups. While the demand for HE is rising globally, the local governments experience difficulties to provide the needed funding and therefore shift some of the costs to the households (Figure 3) using two strategies to expand cost-sharing. The first is to increase tuition and fees, either for everyone or by establishing 'dual-track' enrolments at public universities, where some students pay fees while others are state subsidized. This allows the public HEIs to compensate for reduced direct government allocations with households covering part of the cost of their education. The second is encouraging the private

sector to provide degree programmes that broaden the options for student enrolment while allowing governments to focus their financial efforts on the public system.

Figure 3: Distribution of expenditure on education (excluding early childhood educational development) by sector, 2016



Source: EUROSTAT, 2019c

To overcome these barriers, UNESCO makes two recommendations:

- Free-for-all HE: the discussion of fee tuition is on the agenda for example in Germany and the United States but to be successful such policy should be combined with additional support for disadvantaged groups.
- Low tuition fees should be combined with financial aid programmes such as grants, loans and tax benefits. Low tuition fees, need-based scholarships and income contingent loans work together to fix the quality–affordability gap.

The World Bank Group (WBG) also declared its support for equity in HE as in a report from 2017 (IEG & World bank Group (2017)). It reviews the topic with respect to trends and challenges in the sector development. The WBG points out that in both developed and developing countries HE sectors face persistent obstacles related to access, equity, and diversity. Nowadays, when HE is no more reserved territory for students from higher socioeconomic backgrounds, there are still clear disparities in access mainly related to wealth status, gender and disabilities. On regional level - in East Europe and Central Asia, they are more successfully addressed but in many countries the problems still persist due to a lack of or impartial actions of the intuitional stakeholders.

Like UNESCO, the WBG points out that policy makers have at their disposal a wide range of policies to improve equity in the sector. They could be generally divided in four groups:

- [1] financial assistance, including targeted scholarships and student loans;
- [2] academic support, covering supplemental teaching and tutoring;
- [3] personal support, including academic guidance and counselling;
- [4] institutional support, comprising affirmative action, accommodation, and tracking.

The guidance and recommendations in support of increased equity in HE of the three renown organization consistently focus on enactment of public policies, based on comprehensive regulations, funding, information and organizational support for the disadvantaged students. They fully correspond with the vision of the EC, presented in a 2019 technical report dedicated to social inclusion policies in HE in the EU 28 Member States. The various existing policies in the region

are divided into four main categories of policy instruments that include 16 typical social inclusion policies:

- [1] regulations, explicitly governing access and social inclusion (e.g. laws):
 - Measures to widen participation in accreditation criteria;
 - Change in admission rules for specific groups of students;
 - Rules for the recognition of prior learning that provide alternative access routes to HE;
- [2] funding incentives (for students and for HEIs):
 - Financial support for students (and their parents) such as need-based grants, family allowances, tax-benefits for parents, student welfare benefits/support;
 - Financial incentives to HEI to address widening participation related to increasing access as well as retention and completion of students from disadvantaged backgrounds.
- [3] organisation related policies (e.g. relating to educational structures and organisational units);
 - Organizational services to better prepare students from disadvantaged groups in terms of their academic competencies;
 - Differentiation/Introduction of (new/shorter) study programmes;
 - More flexible provision of education (distance education) that addressed non-traditional target groups of students, such as mature students in the labour market, students with family obligations, etc.
- [4] information policies (to guide and inform (prospective) students).
 - Information policies for students: special support for specific groups for study choice and special regulations and programmes for refugees;
 - Information policies for HEIs and stakeholders: monitoring of students' access, progress and retention; dissemination of knowledge from research on barriers to access HE for disadvantaged students.

The EC recognizes inclusion and equity in HE as key contributors in resolving Europe's social and democratic challenges (European Commission, 2020). Despite the serious progress that has been made in area, there are still disparities to be addressed related to disadvantaged socio-economic and migrant backgrounds as well as gender segregation by field of study. To support the broader inclusion and cohesion in the sector, the Commission has engaged to monitor the challenges related to HE attainment in the Member States, as well as the progress made towards reaching attainment targets through the framework of the European Semester. It also initiated the EUROSTUDENT project, that documents the social and economic conditions of student life in Europe and supports regular surveys among more than 320, 000 students and self-assessments in 27 participating countries from the European Higher Education Area. In the Renewed EU agenda for HE, the Commission also committed to:

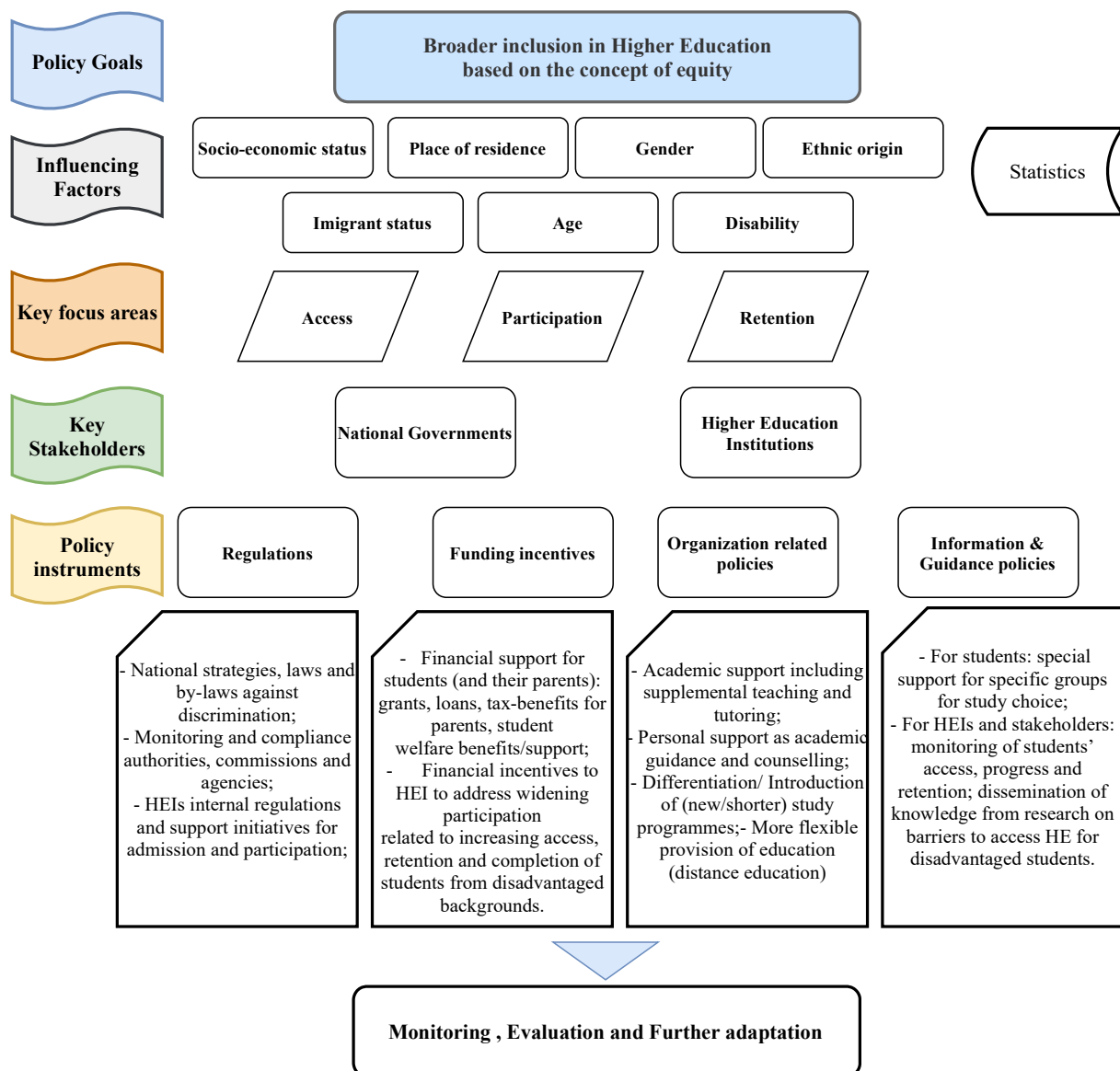
- [1] Direct Erasmus+ support to help HEIs develop and implement integrated institutional strategies for inclusion, gender equality and study success from admission to graduation;
- [2] promote the development and testing of flexible and modular programmes of study supporting access to higher learning through specific priorities for Erasmus+ strategic partnerships;
- [3] support HEIs wishing to award European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) points to students for voluntary and community activities based on existing positive examples;
- [4] to support the recognition of qualifications held by refugees to facilitate their access to HE.

The EC states that evidence-based policies for enhancing inclusion in HE requires identification of the disadvantaged groups, measurement of progress in the achievement of the targets, monitoring of the intended and unintended effects of the inclusion policies and analysis of the

complexity of underlying factors. Greater investment is also needed in the training of HE staff to enhance and adapt learning and teaching practices so as to better respond to the needs of the disadvantaged groups.

The common elements of the reviewed global and regional policies in support of equity in HE are imbedded in a conceptual framework (Figure 4) that could be used by the local authorities and HEIs to address key areas of concern when designing their inclusion policies. The elements of the framework are interrelated and should be synchronized and adequately adapted so as to correspond to the local specifics of each national system and the diverse needs of the target groups. If the policy design process is properly structured and systematic, it could ensure better allocation of resources, while the subsequent monitoring and supervision of the policies would allow a better alignment of the initiatives with the constantly changing socio-economic environment.

Figure 4: HE inclusion policies framework



Source: adapted from Robinson et al.(2020), OECD (2009), UNESCO (2017), European Commission (2020), IEG & World bank Group (2017)

Each country that wish to develop or upgrade its HE inclusion policies with reference to disadvantaged groups could use the framework as a general guidance on policy design or as a

reference base to check whether its existing policies cover all the key elements. If such policies are intended to address a broader target group, for example in the EU region, they should be synchronized with the respective supranational recommendations so as to facilitate the mobility of the students.

Algorithm of the Framework Application

Models and frameworks are important output of analytical and research work but like public policies, if they are difficult to be implemented in practice all the efforts will remain good intentions. In the following paragraphs a brief presentation is made on how the framework works. For example, a work group is formed in the Ministry of education and Science or equivalent state institution in a EU Member State to check if its national legislation is up-to-date with the latest recommendations on equity and inclusion of disadvantaged groups in the system.

The first step is to look for any official national or regional (EU) statistics on the general and the selected target groups' enrolment rates in HE. The main questions that should be asked at this stage are:

- Is there a comprehensive definition of equity in education and HE in particular?
- Are the disadvantaged groups comprehensively defined?
- Is there any (official) national or regional statistics on the enrolment and success rates in HE of the disadvantaged groups to be compared with the overall enrolment and success rates in the sector?

The second step is to investigate if there are any national legal and regulatory instruments designed to govern and support broader inclusion in the HE sector. The research should be focused on both governmental and HEIs' levels, since universities have certain degree of autonomy and could apply in-house policies consistent with their development strategies. The key questions here are the following:

- Are there any existing public policies or national strategies that regulate and support broader inclusion in the sector with reference to access, participation and retention of disadvantaged students?
- Are they enacted on national or local level and by which institutions?
- Are there institutional organizations engaged with their implementation, monitoring and evaluation?
- Since public policies are complex mechanisms, what is their main focus – on regulation, funding, organization, information and guidance?
- How they could be supplemented/upgraded with regard to current global/regional recommendation on the issue?

Each of the four key policy instruments may include diverse measures. Their expected benefits and negatives should be carefully analysed with reference to the national specifics of each HE system. For example, the UK universities spend £250 million each year on activities to widen access for underrepresented student groups. Although the evidence base for access interventions shows positive results in some areas, there is lack of evidence which interventions are the most effective, and which produce material results (Robinson, 2020). The proper monitoring is even more important when the governments and HEIs face serious problems to fund their core activities. The need to attract more diverse groups of students is more and more pressing, but the chosen methods should be both effective and efficient.

It is important to note that the policies designed to support access to HE should include activities devised for the students while in their upper secondary level of education as its successful completion is an obligatory prerequisite for the attainment of a higher degree. This could be done by various initiatives that are mainly focused on distribution of properly structured and easy to access

information. It could include (Osborne, 2003) messages related to general benefits of HE, information on available flexible programmes and financial support, options for individual counselling and guidance, etc. Some HEIs maintain close links with schools of certain profile, organize summer schools and preparatory camps that are open for all who wish to enrol. A research (Robinson et al, 2020) of the Centre for Transforming Access and Student Outcomes in Higher Education (TASO) in UK revealed that provision of generally targeted information may not be enough since students from disadvantaged groups need more personalized support to help them to make decisions about their education. The underrepresented students tend to turn to informal sources of information, advice and guidance as they have less access to formal sources and prefer first-hand information. The most successful informational interventions for underrepresented groups appear to be those that are: 1) tailored to the students' needs, 2) start early and 3) are integrated into other forms of support, such as career advice and guidance.

The public policies for broader access and attainment of HE should also address people that are already part of the workforce but do not possess a higher educational degree. As Sibbald and Troy (2007) comment, life-long education should be part of the fundamental policy and underlying concept to be used for the educational policies of both developed and developing countries since it contributed to economic development and equality of opportunity in society. For example, in 2018 in the 28 EU Member States only 6,4 % of the population aged 30-39 is enrolled in HE for comparison to 41,9 % of those aged 20 (EUROSTAT, 2018). This disproportion reveals a significant potential for broadening the HE systems by attracting people, who are part of the active workforce. Many HEIs have already engaged in the provision of more flexible programs, distance learning, vocational training qualification acknowledgement, customized tuition schemes, etc. The institutional interventions are considerably more pro-active now than in earlier periods of university expansion when policy levers largely took the form of supplying more of the same type of provision (Osborne, 2003) and not on more individualized approach. However adult education policies are still disjointed and incoherent due to weak relationships between formal policymaking and practice (Osborne et al.,2015).The solution is to diversify regulations and policies, and cultivate structural and functional diversity to respond more effectively to the need of the potential students.

Conclusion

The implementation of inclusive policies in HE, based on the principles of equity, has become an integral part of the policymaking process on both global and national levels and attracts the attention of state governments and HE institutions. Diverse public policies and strategies promote measures that could be implemented to support the access and attainment of higher degree for disadvantaged groups. They should be properly structured and monitored with reference to success rates and should constantly evolve to address the needs of the target groups and the society as a whole. The presented reference framework could serve as a guide for the engaged stakeholders and support more effective and efficient approach to the issue by attracting the attention to the most significant areas of concern. The broader inclusion in HE is rather important for the social and economic development of each nation and region and should be open for all who wish to enrol. The customised support mechanisms throughout the entire process should result in more educated and skilled workforce that would significantly contribute to the economic growth of the states and to the better self-realization of the individual members of the society.

BIBLIOGRAPHY

- Claeys-Kulik, A.-L., Jørgensen, T. E., & Stöber, H. (2019). Diversity, Equity and Inclusion in European Higher Education Institutions Results from the INVITED project, (November). Retrieved from https://www.eua.eu/downloads/publications/web_diversity%20equity%20and%20inclusion%20in%20european%20higher%20education%20institutions.pdf
- Espinoza, O. (2007). Solving the Equity-Equality Conceptual Dilemma: A New Model for Analysis of the Educational Process. *Educational Research - EDUC RES*, 49, 343–363. <https://doi.org/10.1080/00131880701717198>
- European Commission (2020, February 1). Inclusive and connected higher education. Retrieved from https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/inclusive-and-connected-higher-education_en
- EUROSTAT (2018). Students in tertiary education by age groups - as % of corresponding age population. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=educ_uoe_enrt07
- EUROSTAT (2019a). Unemployment rate by educational attainment level. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tepsr_wc140
- EUROSTAT (2019b). Learning Mobility Statistics. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Learning_mobility_statistics
- EUROSTAT (2019c). Educational Expenditure Statistics. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational_expenditure_statistics
- IEG & World bank Group (2017). Higher Education for Development: An Evaluation of the World Bank Group's Support. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26486/113867-WP-PUBLIC.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- International Labour Organization (n.d) . Education and labour markets: Analysing global patterns with the KILM. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_424077.pdf
- Lennon, M. (2018). Benefits of an Educated Workforce in The Fourth Industrial Revolution. Retrieved from <https://www.digitalistmag.com/future-of-work/2018/09/14/benefits-of-educated-workforce-in-fourth-industrial-revolution-06186456/>
- Moen, P., Kelly, E., Tranby, E., & Huang, Q. (2011). Ten Steps to Equity in Education. *Journal of Health and Social Behavior*, 52(4), 403. <https://doi.org/10.1177/0022146511431418>
- Northwestern Health Unit (2014). Equity vs Equality. Retrieved from <https://www.nwhu.on.ca/ourservices/Pages/Equity-vs-Equality.aspx>
- OECD. (2008). Tertiary Education for the Knowledge Society - Volume 1: Special Features: Governance, Funding, Equity. OECD Publishing (Vol. 1). <https://doi.org/10.1787/9789264063518-hu>
- OECD. (2009). Tertiary Education For The Knowledge Society - Volume 2: Special Features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation. (Vol. 2). <https://Doi.Org/10.1787/9789264063518-Hu>
- OSBORNE, M. (2003). Increasing or Widening Participation in Higher Education? - a European overview. *European Journal of Education*, 38(1), 5–24. <https://doi.org/10.1111/1467-3435.00125>

- Osborne, M., Rimmer, R. & Houston, M. (2015). ADULT ACCESS TO HIGHER EDUCATION: AN INTERNATIONAL OVERVIEW. In J. Yang, Ch. Schneller & S. Roche (Eds). The role of higher education in lifelong learning. Journal of Continuing Higher (pp. 17-39). Retrieved from https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000233592&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_a04db417-d6a8-409c-9979-4fab38295566%3F_%3D233592eng.pdf&updateUrl=updateUrl4194&ark=/ark:/48223/pf0000233592/PDF/233592eng.pdf.multi&fullScreen=true&locale=en#%5B%7B%22num%22%3A33%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C-6%2C684%2C0%5D
- Robinson, D. (2020, January 23). We need to know which widening participation initiatives actually work. Retrieved from <https://www.timeshighereducation.com/opinion/we-need-know-which-widening-participation-initiatives-actually-work>
- Robinson, D., & Salvestrini, V. (2020). The impact of interventions for widening access to higher education: a review of the evidence, 1–42. <https://doi.org/10.1016/j.steroids.2006.05.001>
- Sibbald, A. M., & Troy, J. (2007). LIFELONG LEARNING IN HIGHER EDUCATION BT - The Challenges of Educating People to Lead in a Challenging World. In M. K. McCuddy, H. van den Bosch, W. B. Martz, A. V Matveev, & K. O. Morse (Eds.) (pp. 115–129). Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5612-3_6
- UNESCO. (2017). Six ways to ensure higher education leaves no one behind. Policy Paper, (April), 1–10.
- United Nations (n.d.). Ageing. Retrieved from <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/ageing/>

AFTER THE LOCAL ELECTIONS IN BULGARIA IN 2019 - A PROFILE OF THE MUNICIPAL MAYOR

Simeon Petrov, Sofia University ¹

Abstract

The article presents the results of a survey on the profile of the municipal mayor in Bulgaria after the local elections in autumn of 2019. The article is a continuation of a previous empirical study on competencies and social profile of the municipal mayor in the mandate 2015 - 2019. The main goal of the study is to identify the average profile of Bulgarian municipal mayors in terms of their age, gender, education, professional and political experience, party affiliation, and others. In the spirit of the new institutionalism, the study has been broadened in order to include a tracing of institutional traditions, legislative competencies, comparative analysis with the other EU Member States, conclusions from the real practice.
Keywords: municipal mayors; party elites; local decentralization

Introduction

The figure of the municipal mayor as a legitimate and recognized body of the local power is an important object of study, taking into account that the strong local self-government is a guarantor for democracy and it creates the more effective way in resolving local communities problems. The current article aims at filling the gap of studies on the profile of the Bulgarian municipal mayors, especially related to their specific social base. The article is a continuation of a survey on the biographical data of all current municipal mayors, conducted in the period October - November 2018². Their mandate ended with the elections conducted in the period 27 October - 3 November 2019. The idea is to compare the data and to trace the tendency and the changes.

The leading question that motivated the research is *what are the characteristics of the people leading the executive power in Bulgarian municipalities, what candidates do the Bulgarian voters vote for*. Traditional research within institutionalism would be limited only to analysis of the mayor's legislative competencies and its formal place in government structure. In the spirit of *the new institutionalism, the research is broadened in order to include tracing of institutional traditions, comparative analysis, conclusions from the real practice, and last but not least, the actual social profile* of the current municipal mayors in Bulgaria.

The specific motive for the topic of the article is the research interest caused by a study of European municipality mayors in view of the role of local leaders and their social profile.³ However, Bulgaria is one of only five EU Member States not included in the study, and the answer to the question of who specifically governs Bulgarian municipalities arouses research curiosity. A limited part of the

¹ Simeon Petrov is Assistant Professor at the Public Administration Department of Sofia University. He graduated in public administration, political science and international relations. He holds a PhD in political science and public administration. His PhD thesis focused on the public policy change. He is author of several articles analyzing labor market problems at the national and European level. He worked as an expert and researcher for government institutions and NGOs on projects related to the administrative reform, education policy, standardization, social reform, and others. He works as a lecturer on fundamentals of management, public policy study, public policy analysis, social policy, European social policy and others.

² Petrov, S. Status and social profile of the Bulgarian municipal mayor, Democracy, decentralization, self-government. Anniversary collection in honour of the 60th anniversary of Assos. Prof. Milena Stefanova, Sofia, 2019

³ Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor. is an issue of the International Institute for administrative sciences and edited by Hubert Heinelt (et all.). Mayors of cities with a population of over 10 000 in 29 European countries are being surveyed. The survey was conducted from the end of 2014 to the end of 2016.

profile of mayors in Bulgaria was studied only in 2006 by Milena Stefanova and staff (Stefanova, 2006).

The empirical part is based on own cabinet survey of the biographical data of all current municipal mayors, elected in the autumn of 2019, conducted in the period February - March 2020⁴.

Social profile of the Bulgarian municipal mayor after the elections of 2019

In order to answer the key question of who governs Bulgarian municipalities, in addition to the review of formal powers and institutional tradition, it is necessary to examine the actual, including the social profile of people who actually hold mayoral positions. This should also include a consideration of the average number of mayoral mandates, the age, gender, the educational and professional structure of the municipal mayors, their party affiliation, their participation or non-participation in political positions at other levels of government.

The main conclusions of the study, which will be confirmed in more detail in the next section, are:

- The vote in municipalities is becoming even more stable and predictable - 75% of the mayors have been re-elected, and the half of the others are not running at all, 60% of the executive bodies have been elected in the first round;
- There is no clear professional experience summarizing the municipal mayors, but the so-called speaking and brokerage professions are significantly less represented than in a comparative European plan;
- The share of women remains stable - about 13% and most of the mayors are in the age groups 40-49 and 50-59 years old
- The average years of position and mayors with three and more mandates are increasing
- The transition of political elites between the local, regional and national levels is symbolic, the local political elites and the potential mayoral candidates are relatively closed;
- There is little information and public discussion about the education, professional, and social status of mayors and candidates.

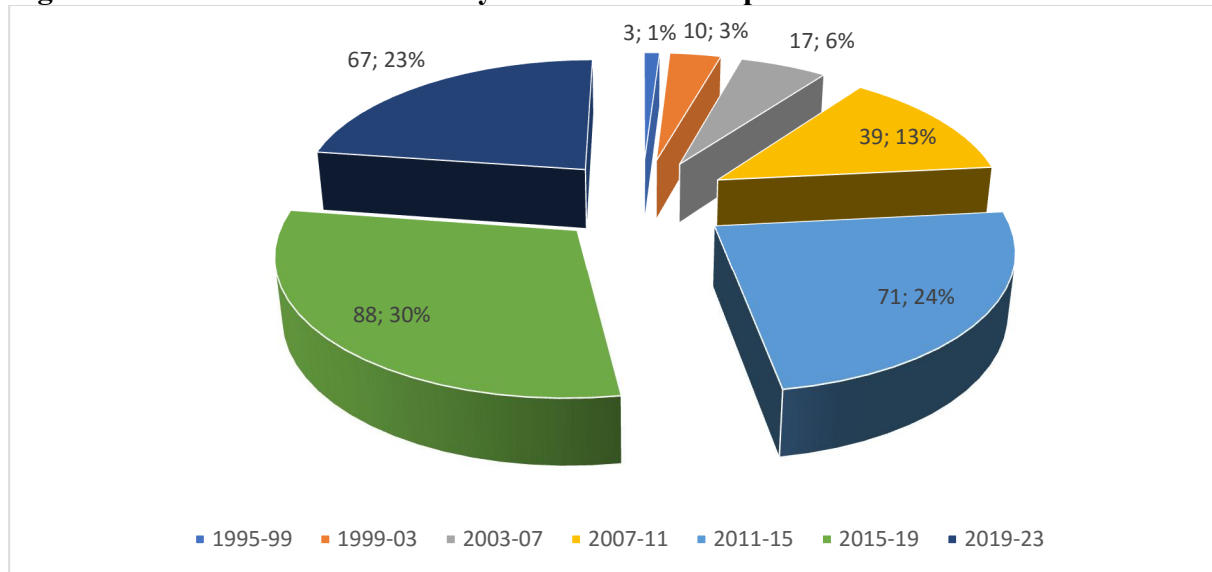
Duration of the mandate, structure by age and gender

In 2019, the eighth local elections after the democratic changes were held in Bulgaria. Citizens of 265 municipalities elected municipal mayors. The first important step in the characterization of the current municipal mayors is the number of uninterrupted mandates during which they govern the municipality. The elected for the first time mayors in the last elections, who are currently in office, are 63, to which we should add 4 elected mayors who were mayors in previous periods and in 2019 were re-elected. This results in 67 people who govern without interruption only for the current mandate. For comparison, within the previous mandate, this was 106 people (more than a third of all mayors). That's a decrease of a third of the new mayors.

Currently, the mayors elected for the first time in the previous mandate are 77 (seven in a partial vote), the mayors elected in the 2011-2015 mandate are 71 (three in a partial vote), 39 were elected within the 2007-2011 mandate, 17 - in 2003, 10 - in 1999. Two are the municipal mayors, who were elected still in 1995 (in the municipalities of Gotse Delchev and Bolyarovo), two have governed since the first democratic elections in 1991, which means that they have been elected for the eighth time in a row (in the municipalities of Medkovets and Popovo). Thus, two factors influence the results - on the one hand, the aging of the first generation of post-democratic mayors and on the other, the emergence of the party GERB with new faces where the party did not recognize the acting mayors.

⁴ Main sources of data are the websites of all 265 municipalities in Bulgaria, the information portal KMETA.bg (<http://www.kmeta.bg/>) and the register of administrative structures (<http://iisda.government.bg/>). The information is supplemented by biographical data, accompanying interviews, parties election bulletins, personal web pages, social networks profiles, etc.

Figure1. Initial mandate of the mayor without interruption

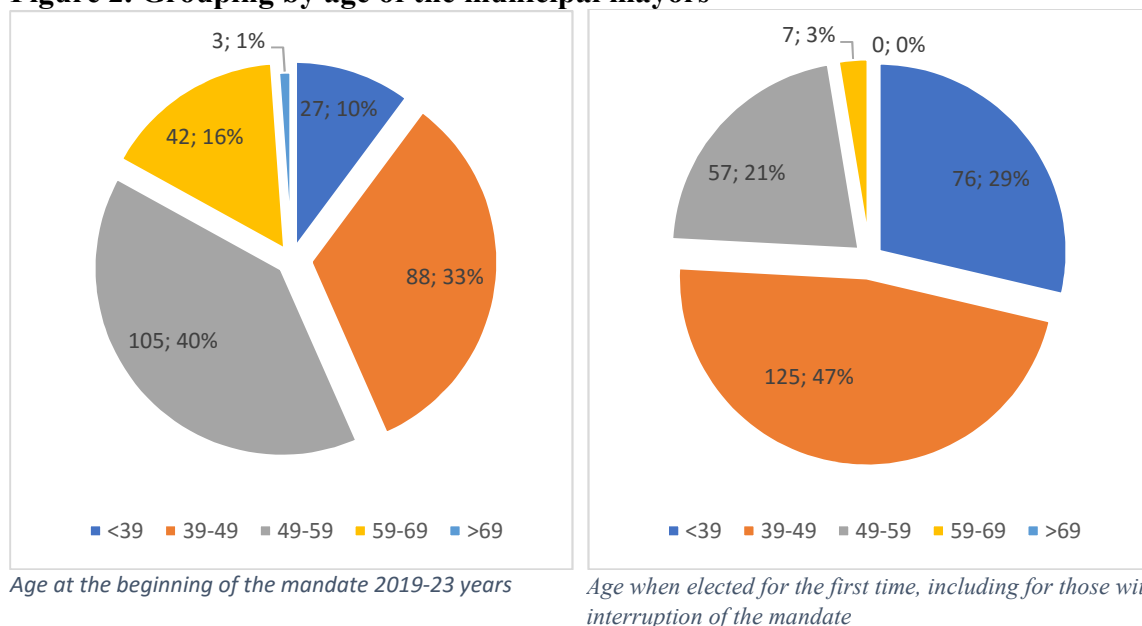


Source: Personal research and calculations

Of those who currently run municipalities, 16 mayors (about 6%, compared to 8% in the previous mandate) have an interruption in their mandate and subsequently are being re-elected. This shows, albeit to a lesser extent, a level of resilience of local political elites. Moreover, in some cases, the break is not one mandate, but for three or four (the municipalities of Krushari, Belogradchik). There are isolated cases in which the interruption of mandates is due to holding a political position in other levels of government.

Taking into account the length of the mandate of mayors with an interruption in the position, the current elected officials would be in the office at the end of the mandate for an average of 10.9 years, or more than two and a half mandates. This is one of the few studied indicators in which there is a clear difference between the municipalities, which are also regional centers, and the others. Only for 27 municipalities with a regional center, the average duration of the mandate is lower. In the last elections, 8 of the mayors were elected for the first time, and the only mayors governing for longer were the mayors of Montana, Zlatko Zhivkov (elected for the 6th mandate) and the mayor of Kardzhali, Hassan Azis (for 5th mandate). Women mayors also govern shorter than the general case - by an average of 1 year, as Sebihan Mehmed has the longest tenure (mayor of Krumovgrad since 2003). The mayors in 67 municipalities are new. In 33 the acting mayors do not run at all, and in 34 they lose (8 in the first round). One-third of the new candidacies are due to the specific policy of the party MFR (DPS) for staff renewal, and another factor that influenced some changes, are some internal party contradictions on a local and national level in the ruling GERB party. Half of the losing mayors (16) have governed only one mandate and have failed to consolidate their positions. There are only a few cases of candidates losing after three or more seats (eg. Bregovo).

The average age of the current municipal mayors, at the time of their election, is 51 years old, and when they were elected for the first time, regardless of the interruptions - 44.1 years old. There is no serious gender specificity (only for women the data are 50.7 and 44.5, respectively).

Figure 2. Grouping by age of the municipal mayors

Age at the beginning of the mandate 2019-23 years

Age when elected for the first time, including for those with interruption of the mandate

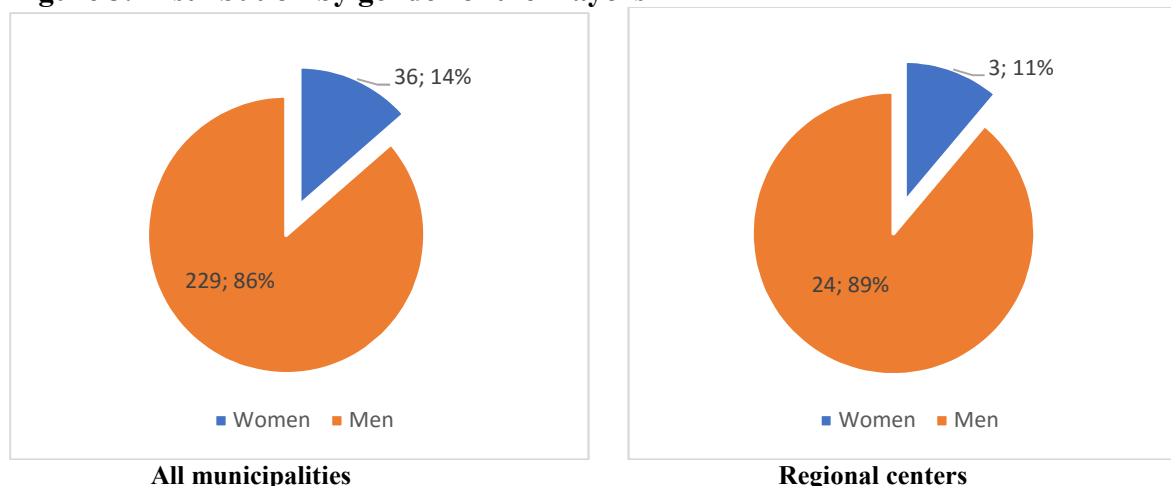
Source: Personal research and calculations

The age structure of mayors shows that 40% are in the group of 50 - 59 years old by the autumn of 2019 (this coincides with the result of the European comparative study in the "European Mayor", Heinelt, Magnier, Cabria, Reynaert, 2018), and in the time of the election almost the half is in the group of 40 - 49 years old. Some authors call the "mantra" of elite research (Steyvers, 2018) the representatives, who are usually middle-aged and middle-class men. There is an over-representation of this population at every level of government. The distribution of political elites by age is a key aspect of their social status. The openness of the political arena and the ability of the system to benefit groups of all ages is an important factor.

Three of the current municipal mayors are over 70 years old (in the municipalities of Zemen, Rakitovo, and Novo Selo). The age is higher in the smaller municipalities. The youngest mayors - 9 are between 30 and 35 years old. Four of them will govern for a second mandate. Among the newly elected mayors, there is one at 69 years old and three at 65 years old. In general, the middle-aged candidates win nominations and elections because of: already acquired professional and/or political experience, which makes them more competitive for representative positions; more time to devote to politics after going through personal time-consuming periods (eg. children, vocational training); and already established social, professional, and party networks that facilitate access (Navarro, 2018).

Bulgaria is among the countries with a relatively modest share of women in elected political positions at both national and local levels. By 2019, only 36 out of 265 municipalities have elected a woman mayor. This gives a 13.6% share. This is almost the same share as in the previous mandate - 35, or 13.2%. In the municipalities with a regional center the result is close - 3 out of 27 municipalities have a female mayor (Gabrovo, Lovech, Sofia, they decrease by one after the lost elections by the current mayor of Pernik). However, it is worth noting that one of these municipalities is the capital Sofia, where after the first partial vote Yordanka Fandakova governs for a fourth mandate. The *trend of mayors - women* is also positive - 9% in 2003, 10% in 2007, and 11% in 2011. The comparative study of local European leaders shows a mixed picture in different countries - from 4.1% for Greece and 4.2% for Slovenia to 34.1% for Sweden, with an average of 13.7%. For Bulgaria in the municipalities with over 10 000 inhabitants, almost 14% of the mayors are women.

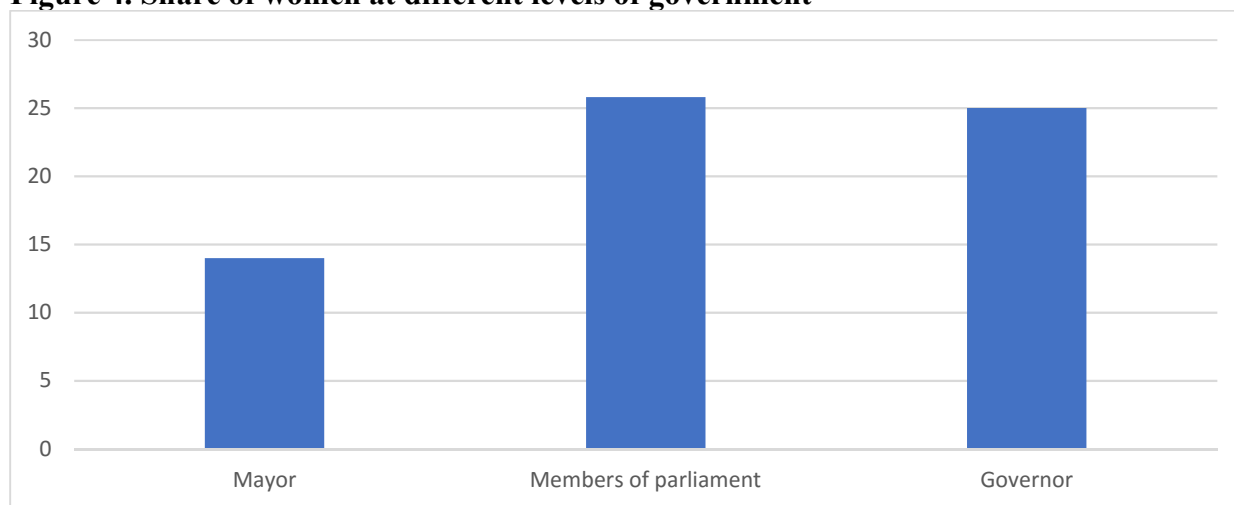
Figure 3. Distribution by gender of the mayors



Source: Personal research and calculations

It is interesting to compare the share of women municipal mayors and their presence at other levels of government. In the current Municipal Councils, one-quarter of the councilors are women. As of the spring of 2020, there are 7 women or 25% among the 28 regional governors (this proportion has been relatively stable in recent years). Women are 62 out of a total of 240 deputies in the National Parliament or 25.8%. In the first democratic parliaments, the share was lower - in 1990 it was 10%, in 1991 - 1994 - 14%. A major change occurred in 2001 - 27%, and since then the share has been steadily between 20 and 26%.

Figure 4. Share of women at different levels of government



Source: Personal research and calculations

The insufficient representation of women in the political class is one of the most frequently reported and studied aspects of political life. In general, three categories of factors are identified to explain the differences in the levels of women's participation in political life: institutional - electoral rules, party selection, including quotas; socio-economic - such as the share of women in the total economically active workforce; and cultural - such as the perception of gender equality (Kittilson, 2013).

Of independent interest is the question of whether the size of the municipality affects the key elements in the social profile of mayors. As mentioned, the municipal level in Bulgaria is relatively large in a comparative way. There are no differences in terms of the age at which candidates are selected. Women have the largest relative share in medium-sized municipalities. The biggest

differences are in the level of education - from only 2% of mayors who do not have a university degree in large municipalities to almost 15% in small ones.

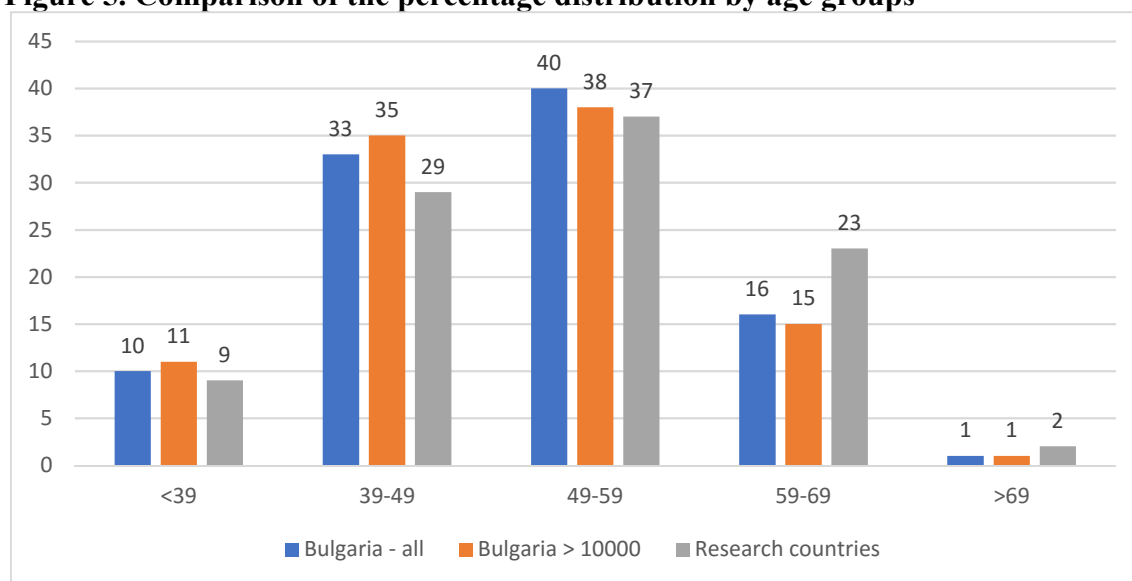
Table 1. Basic data according to the municipality size

Size of the municipality, Data from NSI of 2017	Number of municipalities	Years on the position at the end of the mandate	Age upon admission	Age at the end of the mandate	Women	Secondary education
Up to 10000	129	10	44,4	55,4	17	25
10001-30000	92	10,9	43,5	54,4	15	8
Over 30001	44	10,5	44,1	54,6	4	1

Source: NSI, personal research and calculations

In the survey of local leaders at communities with more than 10,000 people at the European level, the mayors are divided into five age groups. If we compare the data with the Bulgarian case, there are no serious differences with the mayors of this type of municipalities in Bulgaria, with the predominance of middle-aged mayors, but when all municipalities are taken into account, the age increases.

Figure 5. Comparison of the percentage distribution by age groups



Source: Heinelt, Magnier, Cabria, Reynaert (2018) and personal research and calculations

Education and professional experience of the municipal mayors

The strong mayor, such as the Bulgarian one with certain conditions, gets his mandate through the vote of the voters. The form of the "strong mayor" is very dependent on his personal qualities. He/she plays three main roles - ceremonial (spokesman of the municipality, representative of the population and the party to which he belongs); a local leader (to provide general guidance, make forecasts, determine the needs of the municipality and suggest ways to meet them), and a direct administrative manager (Stefanova, 2003). His ability to cope with the requirements of these roles is related to his educational and professional status.

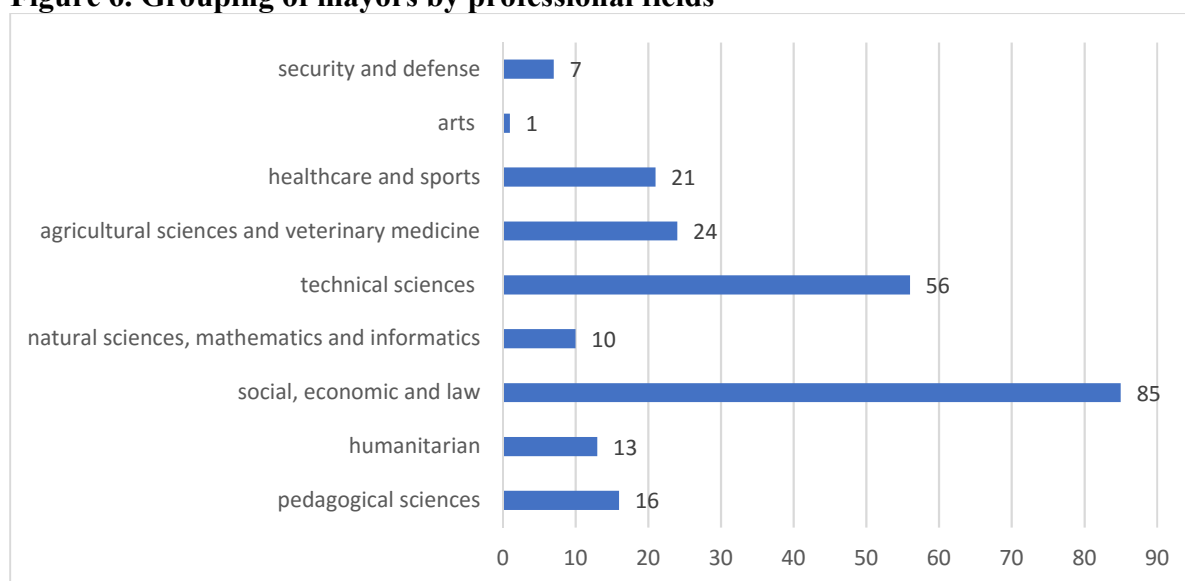
231 municipal mayors or 87.2% have higher education when they are elected as mayor. This is a high share in comparative terms. Three local representatives have a doctorate. 34 people, only men, become mayors with secondary education. No woman without a university degree has been elected mayor, which confirms the difficult entry into politics for this gender. Five of these 34 local candidates are graduating from University while they are mayors (this raises questions about the knowledge and skills acquired), and a few more are either currently studying or have only completed a semester. The share of those without a university degree is much higher among mayors of town halls, but this is determined by a number of objective and subjective factors.

Here is the right place where the attention should be paid to the question of whether the normative imposition of educational qualification for municipal mayors is necessary. Such a rule was even included in the Law on Local Government and Local Administration in 2006, but after a number of disputes, including a referral to the Constitutional Court by the ombudsman Ginyo Ganev, it was withdrawn. In Bulgaria, there is indeed some experience with such a requirement in the first years after the Liberation, but such regulation is hardly useful for the maturity of the society. The local political community itself must realize that there must be high expectations of the mayor in advance. Moreover, the share of mayors with a university degree is growing and in line with the European trends. An average of 81.5% of those surveyed has a university degree. In Albania, Lithuania, and Iceland, their share is 100%, and this is linked to educational qualifications. The share is low in Austria, Sweden, Italy, Norway, Switzerland - below 70%, and in some cases below 60%.

In case of a high share of mayors with higher education, the question of the professional areas to which the mayors belong becomes more important. The empirical research showed quite interesting results, which, however, raise some serious questions about the level of educational preparation of municipal mayors for the complex management practice they deal with. There are relatively few specialties that guarantee the possession of managerial knowledge and skills, and as mentioned, the Bulgarian mayor is not just a ceremonial figure.

If the division in the Classifier of the fields of higher education and the professional directions from 2003 is taken into account, the mayors with higher education are distributed as follows: pedagogical sciences - 16 people; humanitarian sciences - 13; social, economic and legal sciences - 85; natural sciences, mathematics, and informatics - 10; technical sciences - 56; agricultural sciences and veterinary medicine - 24; healthcare and sports - 21; arts - 1 and security and defense - 7.

Figure 6. Grouping of mayors by professional fields



Source: Personal research and calculations

The share of social, economic, and legal sciences is the highest, but it is far from what we could expect, as in this field all areas of science that create managerial knowledge and skills are gathered - law, economics, administration, and management, etc. The high share of technical sciences, agricultural sciences, and healthcare cannot fail to impress. This structure contradicts the European practices, where mayors with the so-called *speaking and brokerage* professions (lawyers, managers, public sector specialists, and teachers) predominate.

If the disciplines acquired by municipal mayors are observed in more detail, most of them are engineers within the narrower understanding (excluding those in mining, military engineers and those in the food industry) - 44 (or 16.6%, and still, again there is a decrease of about 2% compared to the previous mandate) and economists - 42 people, who together with those who received a degree in accounting are 51 (or 19.2%). They are followed by pedagogues and medics - 16 and 18 mayors, respectively, and veterinarians and foresters. There are only 17 lawyers (or 6.4% compared to 4.5% in the previous mandate).

In general, less than a third of mayors have a professional qualification in the field of speaking and brokerage professions. However, there is a visible growth compared to the 2018 survey. The outlined profile is quite different from that of the deputies in the National Parliament as of 2018. There are 11.3% lawyers, 21.3% economists, and 11.7% engineers.

Among the professional degrees exist "exotic" ones - theology, music, sports, biology, and others. Sciences such as philosophy, political science, journalism, geography are not presented. Of interest is also the type of education of the most elected mayors - those who are currently running for their sixth and seventh mandate. None of them is in its purest form a specialty preparing for a speaking or brokerage profession, or closely related to management skills.

Additional master's degrees, specializations, and qualifications have at least 15% of mayors (most often at the Academy of Economics in Svishtov, the University of Ruse, the University of National and World Economy, and two of the mayors have completed a qualification course at the former school for management for the socialist elites AONSU). Three mayors have additionally graduated from foreign educational institutions - in Russia, the United States, and France. One-third of these master's degrees and specializations were acquired during their mandate as mayor or while the future candidate was a municipal councilor.

The largest number of mayors graduated before their election is the mayors with a degree at the University of National and World Economy - 25 (or 9.4%), the Technical University in Sofia, and the Southwestern University in Blagoevgrad - 15 (5.7% each), and the Academy of Economics in Svishtov - 16 (6%), followed by the University of Plovdiv (14), Shumen (13), Thracian (12). The weak representation of Sofia University is impressive (only 10 mayors, but they have doubled since the last elections) which is in great contradiction with the representatives at the National Parliament. Regarding the Universities, there are some regional dependencies between the seat of the University and the municipalities, but they are not significant (to some extent this applies to the graduates of the University of Ruse, Thrace, and Veliko Tarnovo).

A total of 34 universities out of 52 are represented. In addition, six local representatives have graduated from foreign universities - in Skopje, Moscow, and Ukraine from the mayors elected before 2019 and in Denmark, Izmir, and the Sheffield University Representation in Thessaloniki from the newly elected mayors.

The professional experience of mayors before their election is diverse. Most of them have worked in their specialty, but there are also rare professional occupations - a football player, wrestler, basketball player, biathlon coach, professional pilot, bankers, sailors, hospital directors, agronomists, farmers, construction contractors, and others.

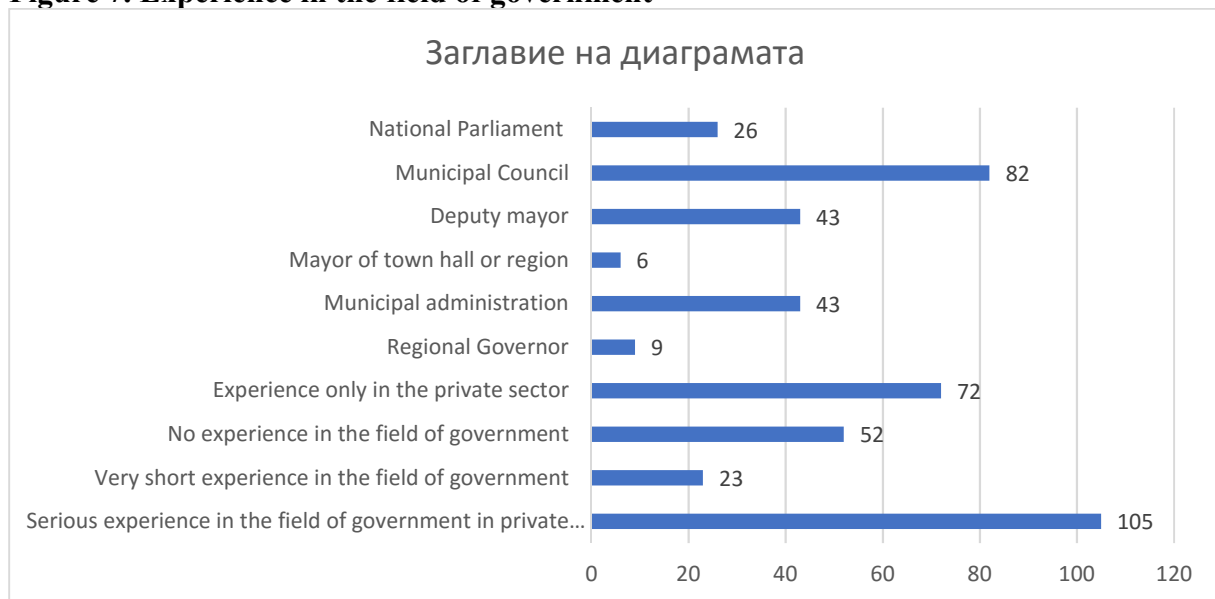
Experience in the field of government and political professionalization of mayors

Less than half of the current municipal mayors (105) have significant managerial experience in the public and/or private sector. This means that they have managed a certain organization (private

enterprise, hospital, school), that they have held a leading political position or position in the administration, that they have a proven realization in a certain sector. 52 of the elected mayors have almost no professional experience, and 72 have held low operational positions in the private sector. 82 of the mayors have experience as municipal councilors.

Relatively few mayors - 43, previously held positions in the municipal administration, and only six were mayors of town halls or regions. A continuity is observed in 43 of the municipalities and former deputy mayors have been elected. There were 26 deputies from the mayors and 9 regional governors. The total number exceeds 265 due to the fact that some of the mayors fall into more than one category. Although in isolated cases, there are also mayors of "political careerists", such as the mayor of Vratsa, Kalin Kamenov, who was elected at the age of 35 and has experience as a parliament member, deputy minister, chairman of a state agency, and others.

Figure 7. Experience in the field of government



Source: Personal research and calculations

On the other hand, the question of whether the municipal level is the first stage of the political career of the local representatives is also important. The mayor's career is empirically rich and diverse in European countries. But there are also some common characteristics regarding the profession and future ambitions. Most mayors build their entire political careers at the local level. They manage to establish themselves as local elites. However, not all mayors are limited to the local election arena. Although less common, it is not uncommon to see European mayors during elections at another level of government. In some European countries, such as France and Belgium, mayors accumulate both local and parliamentary mandates (cumulation of mandates).

However, there are two broader trends affecting European countries: first, the professionalization of local politics and the growing interconnections between the different levels, and second, the career opportunities increase with the processes of increasing regionalization and Europeanization, as there are elected positions in local, regional, regional, national, and European level. The existence of multi-level governance systems is reflected not only in the careers of mayors but also in their future ambition for other levels of government after the mayoral mandate. In Bulgaria, these trends are slow. Local political elites are rather closed.

26 of the current mayors have experience as National Parliament Members, one as a minister, and at the same time, 12 of the current MPs were once municipal mayors (5%). Most of them were not re-elected, although they ran (Dora Yankova, Slavcho Atanasov, Georgi Andreev, etc.), and others, such as Ahmed Ahmedov (3 terms mayor of Tsar Kaloyan, Razgrad region), did not run. Among

the members of the Council of Ministers, Prime Minister Boyko Borissov and Tomislav Donchev were mayors. Yordanka Fandakova was the only minister to resign to become mayor of Sofia. On average, 5-6 mayors become deputies in one parliament and leave the mayoral mandate ahead of schedule. This is a relatively low participation rate of local elites at the national level.

In the local elections in 2011, 8 MPs left the parliament to become mayors in 2013. In a partial vote, MP Ivan Portnih was elected mayor of Varna, all of them are mayors to this day. In 2015, there were six deputies elected mayors, the same number as in the 2019 elections - in the municipalities of Pernik, Razgrad, Ruse, Haskovo, Sandanski, and Asenovgrad. It is noteworthy that these are four regional centers and two large municipalities. One of the newly elected mayors (Jebel) has experience not only in the Bulgarian National Parliament but also in the European Parliament.

From the point of view of the political career of the mayors, four ideal types emerge: locally-oriented mayor - he/she has solid experience in local politics as a municipal councilor, deputy mayor, employee in the administration and once entered the mayor's office, makes a long professional career without interaction with the other levels; amateur mayor - mayors with a short career, showing a lack of professionalization of local politics, as he/she is typical for municipalities dominated by the institutional tradition of voluntary representatives; nationally oriented mayor - the mayor's office is perceived as a way for inclusion in the national party-political elites; and a mayor with a career at different levels within multilevel governance - he/she depends a lot on the national specifics and the number of management levels, implies alternation and accumulation of political mandates, with a high degree of professionalization.

Table 2. Models of careers at local level at European countries

	Locally-oriented career	
Nationally-oriented career	Nationally-oriented mayor	mayor with a career at different levels within multilevel governance
	Mayor amateur	Locally-oriented mayor

Source: Adapted by Kjaer, 2006.

The current empirical study shows that the Bulgarian municipal mayors belong to the group of locally-oriented mayors. They rarely seek a career at the national level and at the same time, they stay for a relatively long time as mayor and in Municipal Councils.

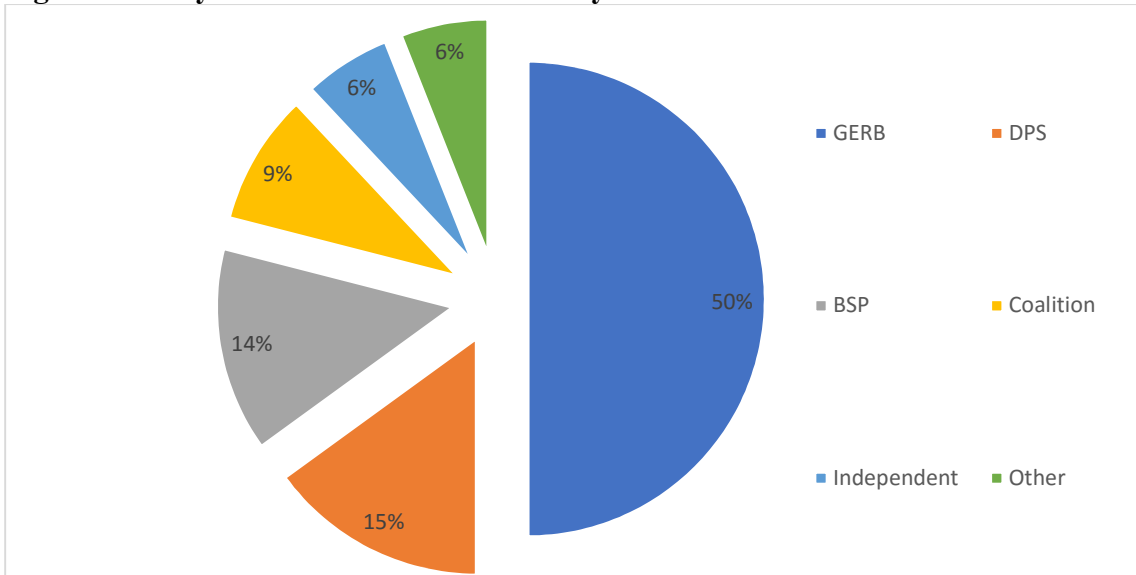
In most of the cases, the political parties serve as brokers or "doorkeepers" between the local and regional, and national political arenas. The best illustration of an "integrated" political class is probably the French and Belgian cases of *cumul des mandats*. The membership in political parties ranges from 39% for Greece and 40% for Poland to 100% in England, Austria, Lithuania, Sweden, and Iceland, with an average share of 74% for the European countries surveyed. 59% of mayors have experience in local councils, with the share being very high in Austria, Portugal, and Sweden and lower in Poland, Croatia, and Lithuania. The lowest share is in Slovenia - only 15%.

In Bulgaria, there is a relatively high share of municipal mayors belonging to political parties. All Bulgarian parties are based on local structures. The main units (one for each local community) are subordinated and coordinated by hierarchically arranged levels of municipal, regional, and national party structures. The procedures for nominating candidates for councilors and mayors are identical to those for MPs. These procedures are not usually fixed in the party's status, but are developed through discussion and are voted on at the party's highest forum.

In the last elections, the independent candidates of the parties represented in the National Parliament won more than 75% of the mayoral seats. The ruling party GERB, with two interruptions in the last 10 years, won half of the municipal seats (50.1%). Local coalitions, usually with the participation of a parliamentary force, win 12% of the seats. The number of independent

candidates nominated by initiative committees is only 6%, although the thresholds for nomination are symbolic. This shows that, although there is a strong majority principle in the election of a mayor and there are mayors with 5, 6, and 7 seats, they guarantee success only if they are supported by an influential political force.

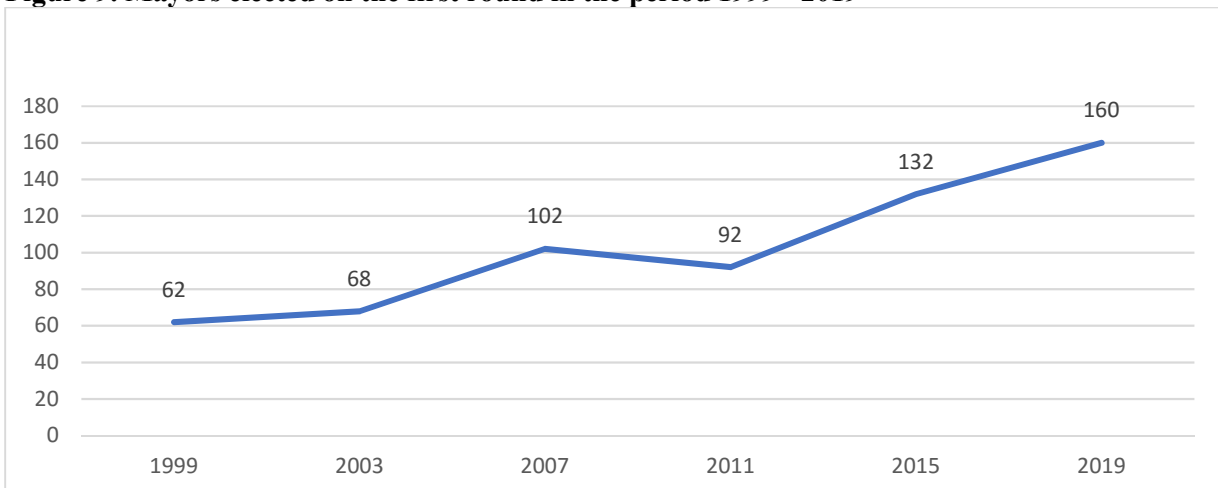
Figure 8. Party affiliation of the elected mayors in 2019



Source: Central Election Commission and personal research and calculations

A stable increase in mayors elected on the first round could be noticed. Out of 62 in the 1999 elections, in 2015 their number reached 132, or half of the municipal mayors, and 13 of them are in municipalities with a city that is a regional center. In the elections in the autumn of 2019, the number of those elected in the first round is 160 (or 60%). This extremely high share shows a conservative, stable vote in places. Almost a third of newly elected mayors (20 out of 67) also win in the first round.

Figure 9. Mayors elected on the first round in the period 1999 - 2019



Source: Central Election Commission and personal research and calculations

Finally, it is important to note something else indirectly related to the purpose of the study. In the social sciences, the rule "lack of information is important information" applies. It is extremely challenging to find public biographical data on the current municipal mayors. Municipal websites

rarely contain such information, nor is it available from election campaigns. This raises a number of questions about the argumentation of the choice made by the local voters.

Regarding the data on the municipalities mayors, the websites of the municipal administrations have serious deficits. The objectives of this article assumed the search for a name, age, education (including disciplines, graduation year, university), professional development and career, and other information about the mayor. Depending on whether they contain all these data, little or no part of them, the websites of the municipalities can be grouped as follows:

Sufficiently detailed and complete information about the mayor is available only on 24 sites. Even the name of the mayor cannot be found on 5 of the websites, and 103 of them contain only it. Such an approach does not contribute to the good public image of the mayor, as well as the selectively omitted data in some of the biographies. Very few mayors have personal websites or blogs. In most cases, they were created during the election campaign. The group of mayors with an active public and recognizable Facebook profile is also limited, offering biographical data and active communication with the citizens, which is key for a successful modern mayor.

The Institutional tradition of the mayor's position and main responsibilities

The term "mayor" could be found in sources from the XVII century („кметъ“ in Troyan region) and it means the head of rural or city municipality. Similar forms of the term could be found in other East and Central European languages: Serbo-Croatian, Czech, Polish (kmieć) languages with the meaning of old man, member of the rural court, respectful peasant. The prototype of the mayor in Bulgaria could be found in the position of Elder of the Slavic co-operative (zadruga). Similar figure in Bulgaria existed also during the First and the Second Bulgarian Empire (BAS, 2012, p. 3162 – 3163). During the Ottoman Empire, notably after the Provincial (Vilayet) reform, it was permitted for Bulgarian citizens to become mayors but a property and educational qualifications were introduced so that the richer can be mayors (BAS, 2012, p. 3162 – 3163). The Tarnovo Constitution adopted 1879 promulgated the principle of local self-government. The Temporary rules on municipal, urban and rural government, adopted in 1879, regulated the local authorities. They also regulated for the first time the form of property and educational qualification with regards to the mayor – to own a property and “to be educated”. According to the Law on Municipalities and City Government (1882), the mayor should be appointed by the central administration which strongly limited the democratic principle of self-government, proclaimed by the Tarnovo Constitution. By adopting two new legal acts in 1886 (Law on Urban Municipalities and Law on Rural Municipalities), the principle of municipal self-government was implemented. The Municipal Councils were elected directly by the population, their functions were broadened, and the collective principle of government was introduced. The mayor is already elected by the Municipal Council among its members and governs by right the local parliament. According to these legal acts the mayor is in a double legal position. On one hand, he is a municipal authority and as a representative of the executive power in the municipality he performed all decisions of the Municipal Council, and on the other side, he has also obligations on executing state functions locally.

After the 19 May coup d'état of 1934 all Municipal Councils were dismissed, the local self-government in the municipalities was liquidated and a deconcentrated local administration was established, a new legislation was implemented which formalized dependence of Municipal Councils by the central government (BAS, 2012, p. 3162 – 3163). The Councils lose their main functions, most of them provided to the mayor who became appointed by the Council of Ministers or by the Minister of Interior. The appointed by the central power mayor become the main authority locally and the Municipal Councils are transformed into consultative authority. Despite this dependence on the Government, this is the time when the most recognized and successful mayors in the Bulgarian history govern, including the mayor of the capital Sofia, Ivan Ivanov.

After 9th September 1944, the actual power locally was in the hands of the Fatherland Front committees. The Constitution of 1947 and the Law on People's Councils (1951) limited the possibility of local self-government. The Constitution of 1971 "softens" this a little, declaring the People's Councils to be also local self-government bodies, but without municipal property and status of legal entities there is no way to achieve real self-government. The institution of the mayor itself is completely depersonalized until 1978 when the amended Law on People's Councils introduces the "mayoralty" body, chaired by the mayor as part of a collective body but with symbolic functions. After the administrative-territorial reform of 1987, the powers of local authorities to resolve local problems are slightly broadened.

The real functions of the mayor's institution were restored in 1991 by adopting the new Constitution. For the first time in contemporary Bulgaria a legal possibility to direct election of the mayor by the local political community is being created. The first elections of local bodies of self-government are organized together with the elections for the 36th National Parliament of 13 October 1991. The second round of the election of 1991 is on 22nd, 26th, and 27th October. The elections are organized in 273 municipalities.

Election, powers and functions of the mayor

The local self-government and the local administration are regulated in first place in Chapter 7 of the Constitution of the Republic of Bulgaria, which stipulates that: the municipality is the main administrative-territorial unit in which the local self-government is carried out; the body of the local self-government in the municipality is the municipal mayor who is elected by the population; the body of the executive power in the municipality is the mayor who is elected by the population or by the Municipal Council for a 4 consecutive years mandate.

The Local Government and Local Administration Act (ALGLA, in force since 17.09.1991) stipulates that the municipality mayor is elected directly by the population for a period of 4 years under conditions determined by a law. The direct election of the mayor and its status of a body of the executive power in the municipality are confirmed also in the Law on the Administration of 1998. The election procedures are described in a first place in the Law on local elections and after 2011 in the unified Election Code. These are the main legal acts regulating powers, responsibilities, and election of the mayors. Several other specialized legislative acts and regulations, adopted by the 265 Municipal Councils, determine other different functions and responsibilities of the municipality mayor.

The powers of the municipality mayor are regulated in most detail in art. 44 of ALGLA. According to the legislation, the mayor of the municipality execute several groups of functions:

- Basic - manages the whole executive activity of the municipality; direct and coordinate the activity of the specialized executive bodies; maintains connections with the political parties, the public organisations and movements, as well as with other bodies of local government in the country and abroad; represents the municipality before individuals and corporate bodies and before the court;
- Human resources - he proposes structure and number of municipal administration; appoint to and discharge from the position the deputy mayors of the municipality, the secretary and the mayor's deputies; appoints to, discharges and displaces employees of the municipal administration; organizes the selection of the staff; organizes the qualification, the re-qualification and the training of the staff; imposes the disciplinary sanctions provided by the law;
- Budget and finance - he proposes a draft budget of the municipality; proposes solutions for actualisation of the budget; submits for discussion reports on the implementation of the budget; proposes municipal debt; organizes the implementation of the budget;

- Municipal property and economic activity - he organizes the implementation of Municipal Council's decisions for disposal of municipal property; organizes the implementation of the decisions for managing the municipal property;
- Spatial planning - he proposes drafts of general development plans and their amendments and organizes their implementation;
- Legislation-making and right to initiative - he proposes drafts of regulations, rules, strategies, programs, and plans; ensures the organisation – technical servicing of the Municipal Council and participates in its sessions with a voting right;
- Control - quarterly reports on the implementation of the decisions of the Municipal Council; returns for new discussion illegal or inappropriate decisions of the Municipal Council - one-time suspensive veto;
- Other functions - ensures the observation of the public order by issuing written orders, obligatory for the chiefs of the corresponding structures of the Ministry of Interior; chairs the Council for Security; implements the functions of an official for the civil status; assists the condominium owners and their managing bodies.

The acts of the mayor of the municipality can be appealed under administrative procedure before the regional governor unless otherwise provided in law. The Municipal Council can revoke administrative acts, issued by the mayor of the municipality, which disagree with acts, adopted by the Council, within 14 days after their acceptance. Within the same term, the Council can dispute the unlawful administrative acts, issued by the mayor of the municipality, before the respective administrative court. The mayor of the municipality can bring back for reconsideration unlawful or inappropriate acts of the Municipal Council or dispute the unlawful acts before the respective administrative court and claim suspension of the implementation of general administrative acts and the application of sub-legislative legal acts. The Municipal Council can revoke, amend or, re-adopt the act brought back for reconsideration. The act brought back for reconsideration, shall be adopted again with the majority, provided in law, but not less than more than half of the total number of the municipal councilors.

The right to elect municipal councilors and mayors is foreseen for Bulgarian citizens who have reached the age of 18, including on the election day, who are not placed under guardianship, who have not served a prison sentence and who have lived in the respective settlement at least the last 6 months. Every EU Member State citizen who is not Bulgarian citizen has the right to vote under the same conditions, has a status of a long term or permanent resident in the Republic of Bulgaria and is not deprived of the right to vote in the EU Member State of which he is a citizen.

The requirements to the candidates for municipal councilors and mayors are the same as for passive suffrage. In addition to the usual incompatibilities, the Election Code provides a residency requirement - to be resident in the relevant settlement at least for the last 6 months. The powers of the mayor arise from the moment of taking the oath and he has all the rights under an employment contract except those that are incompatible with his position according to the law.

Typology of local self-government systems

A big part of the comparative and national surveys on local self-government begins with the classification of the local self-government bodies. Most often, this typology of local self-government systems is grouped along two dividing lines:

- a) **vertical** - relations between the municipalities and the central power;
- b) **horizontal** – the distribution of powers inside the self-government and notably between the local councils and the mayors, including for managing the municipal administration (Heinelt, Hlepas, 2006, p. 21).

The most used typology of European local government systems regarding the line *central - local power* is developed by Page and Goldsmith (1987), who distinguish between Southern and

Northern European Systems; and Hesse and Sharpe (1991) who distinguish between Southern, Northern and Anglo-Saxon models. The attempts to include the Eastern part of the continent are very few and usually, they consider the whole region as one separate group. Page and Goldsmith make a difference between North and South Europe having in mind the link between the number and type of functions distributed at the subregional level, the legal freedom of action of the local authorities, and the access of local politicians to the central power. Their main thesis is that the systems of local government in South Europe are characterized by municipalities with few functions and competencies, low freedom as regards the central power and high access of local politicians to the central (and regional) level of government. In other words, the local politicians could be strong at the central level, but they represent politically weak municipalities. As opposed to this system, the North European local government is characterized by strong decentralization of functions, a high level of independence, and low access of local politicians to the central power. This typology is clear and avoids the typical juridical approach of the traditional institutionalism which predominates a long time ago in comparative governmental analysis (including at local level). Instead of that, the typology is inspired by sociological and especially historical institutionalism. Despite that, the observation only of unitary countries and the too-large grouping could be identified as disadvantages. If Bulgaria should be included in one of these broaden groups, the country should be placed as part of the Southern model in terms of the power and competencies of local authorities as regards to the central power, although the access of local politicians to the central power is relatively low as it is in the Northern model (this also has been proven by the empirical research made for the purposes of this article).

The first part of the second popular typology - the one of Hesse and Sharpe - is the *Franco group* which (in some circumstances) corresponds to the Southern group in the typology of Page and Goldsmith. In this case, it is presumed that the local authorities encompass territorial communities with moderate independence and form structures for mediation of territorial interests at a higher level of government. It is expected that the mayor represents the interests of this community in regard to the higher government levels. France, Italy, Belgium, Spain, Portugal, and Greece belong to this group.

The second part of the typology is the *Anglo-Saxon group* which includes Great Britain and Ireland (also Canada, Australia, New Zealand, and the USA in a sense). In political systems of these countries, the local government has a weak legal and political status, but it has an important role in forming and providing public services. This is reflected in the weak positions of the mayor as a political leader as well as in the power of the administration and the councilors with regards to the services and policies.

The third cluster is the group of North and Middle Europe with the Scandinavian countries, Germany, Netherlands, Austria, and Switzerland. Although, in this case, the focus is on providing public services (as in the Anglo-Saxon group) the local authorities are perceived institutionally (with strong constitutional status and relatively high financial independence) as a decentralized level for independent policies.

Bulgaria could be included in this context to the southern countries, but with a lot of reservations. Later classifications include also the Central and East European countries as a unified group and the differences between them with regards to the institutionalization of regional and local government are obvious. Of course, there is no doubt, the local government systems in the Eastern part of the continent share some common features, and their roots could be identified in the historical past before and after 1989. These similarities include a belief in the ideas of decentralization which almost identify the democratization and weakness in the government at middle level (above the municipal level). This is opposite to the dominant tendency in most of the West Europe democracies where regional levels were created or strengthened in the last 20 - 30 years.

Nevertheless, the differences are too big and the group needs additional sections. Pavel Swianiewicz (Swianiewicz, 2014) is trying to compensate for the gap resulting from the simplification in these typologies by suggesting a very comprehensive picture of variations in East European countries which covers 20 countries. He includes both vertical and horizontal distinguishing lines of earlier classifications of Western systems. Criteria are: territorial organization and levels of elected subnational authorities; local authorities functions' scope (functional decentralization); financial autonomy; power horizontal relations in local institutions (election systems and relations between the mayors and the councils).

Swianiewicz studies in detail key indicators as a level of local expenditures as a share of GDP, amount of local loans, the scope of competencies of municipalities, etc. One of its main indicators is the size of the municipalities and their grouping by number in 4 groups. The author indicates that countries such as Lithuania, Georgia, Serbia, and Bulgaria are one of the biggest in Europe with regards to the average size of local self-government units, and in the same time, the Czech Republic, Slovakia, Hungary, Armenia, and Azerbaijan are most departmentalized on a local level. In the end, 5 groups of countries are formed: type 1 - Hungary, Poland, and Slovakia; type 2 - the Czech Republic, Estonia, and Latvia; type 3 - Albania, Bulgaria, Croatia, North Macedonia, Moldova, Romania, Slovenia, and Ukraine; type 4 - Georgia, Lithuania, and Serbia; type 5 - Armenia and Azerbaijan.

Bulgaria falls in the middle third group. With some simplifications, this cluster could be called *Balkan*, as most of the countries classified in this type are located in the Balkans (although the group also includes Ukraine). In every one of these countries, the attempts to reforms in decentralizations have been made at different periods and with different levels of success. The local authorities' functions' scope is narrower than in type 1 and type 2. Thanks to this criterion and to the geographical location, this type is closer to the South Europe model, identified in previous classifications. The level of financial independence in type 3 is also lower than in type 1 and type 2. The common feature of the countries grouped in type 3 is the direct election of the mayors (in some countries, like Croatia, implemented later) and a model of strong personal leadership. A proportional electoral system is used to elect the collective body (Swianiewicz, 2014).

One of the main criteria to measure the democracy of the local power is the ratio in the competencies and power functions of the Municipal Council and the mayor. In all systems, the Council is perceived as a legislation-making and representative body, while the mayor is charged with various executive functions. The typologies of horizontal relations of the power at local government level focus on the role and distribution of tasks between the mayor, the municipality, and the municipal administration. One common distinction reflects the legally regulated distribution of tasks between legislative and executive functions. The focus of these typologies is most commonly on: a) the role of the mayor in carrying out the executive power; b) the relative independence of the mayor from the collective body or he is part of it, and c) the way the mayor is elected.

One of the most widely cited classifications is based on the American institutional tradition and defines four types of mayoral institution (Mouritzen, Svava, 2002):

- Strong Mayor – Council: In addition to implementing the council acts and managing the administration, the mayor possesses enough mechanisms to influence the agenda of the collective body, to elaborate the budget, and to dispose of municipal property. Usually, this involves the direct election of the mayor by the local political community;
- Weak Mayor – Council: The mayor is appointed by the Council or is elected by the population but has limited administrative and ceremonial functions. He could also be a chairman of the collective body;
- Council – Administrator: The mayor elected by the Council has only operational-management competencies;

- Collective executive body: It is elected by the Council among the municipal counselors or outside of it.

The positioning of the Bulgarian municipal mayor in this typology is not easy due to some discrepancies between the regulatory powers and the actual practice. The earlier studies (Stefanova, 2003) are based on the formal structure of the mayoral institution and thus implies defining it as weak. But the practice in the next years leads to gradual development towards strong mayoral power (Stefanova 2006; Stefanova 2007). This conclusion is significantly strengthened also by the mayor's influence in executing other powers determined by the law which are outside of the scope of the local self-government. According to Milena Stefanova, the first area is connected to the administrative capacity building in the context of staff selection, appointment, and control as by generating expert potential it can and does influence the setting of development priorities for the municipalities. In the area of human resources, the competencies of the mayor are almost full. In the second place, for the analysis of the power balance between the Municipal Council and the mayor the disposal of financial resources is important as well as the management and disposal of municipal property. A strong influence also has the expertise of the mayor and the administration. In case of a low level of managing capacity, it is very likely the intervention of the Municipal Council in drafting the budget.

Third, creating rules for regulating the relations in the community is a key precondition for the public interest protection. The influence that the mayor and the administration have on the legislation-making process in the practice is very essential. The competencies areas of local self-government are so varied that it is very unlikely the Municipal Council to possess regulatory and managing capacity which reflects the needs of qualified legal competence or specialized competence in any field. The Law on Local Government and Local Administration don't envisage the right to legislative initiative of the municipality mayor. However, the practice is different. The drafts of legislative documents of municipal importance in most of the cases are submitted by the mayor and are prepared in advance by the municipal administration (Stefanova, 2017).

Other typologies focus more on the legitimacy and the representation of the local executive bodies. Based on the traditional ideal types of executive power on a national level in the comparative constitutional analysis and the difference between monistic and dualistic sources of power, as well as the decision-making process (including according to the type of the electoral system - proportional or majority), Bäck (Bäck, 2005, p. 82 - 83) proposes the following typology:

- Executive body as an Assembly - the executive power is in the hands of the Committee proportionally elected by the Council;
- Parliamentarism - a combination of Monism and Majoritarianism - this is an executive director, appointed by the Council in accordance with the principle of majority;
- Presidentialism - a separately elected mayor who appoints his own staff without necessarily taking into account the party-political composition of the Council. In this way, the dualistic and the majority principles are combined;
- Semi-presidentialism - the mayor is complemented by an executive director, appointed by the Council in a complex balance of competencies.

Within this typology, the Bulgarian mayoral institution resembles the semi-presidential type. His functions are not very broad and as an example, according to the current legislation the Municipal Council is convened at a meeting by its Chairman - on his/her initiative; by a request of one-third of municipal councilors; by a request of one-fifth of the voters of the municipality; by a request of the regional governor. Obviously, the legislator didn't envisage this possibility of influence on the mayor which reduces his weight in the complex balance with the Municipal Council.

Based on these typologies, Heinelt and Hlepas (Heinelt and Hlepas, 2006) call for exploring part of the horizontal dependencies with the central power in defining the role of the mayoral institution.

According to the authors, this is important due to the philosophical and practical transition from the concept of local government to the concept of local governance and the (possible) subsequent challenge for the municipal leadership in the field of local management. They also distinguish four groups, two of them are strongly close to the collegial (collective) bodies and the form *Council - Manager*. Heinelt and Hlepas don't separate the form "a weak mayor" but together with the manager, they classify it to the so-called *ceremonial leader*. The other two types, in practice, are a breakdown of the form "a strong mayor" with regards to the scope of the local competencies:

- Political mayors belong to the strong mayor form of the local power and act in conditions where the municipalities are responsible only for the relatively limited scope of functions and the mayors are also political representatives (agents) of the local community in the relations with the upper levels of governance (for instance France, Greece, Italy, Portugal, and Spain);
- Executive mayors also belong to the strong mayor but they govern a municipal administration responsible for a very wide range of policies and public services (Hungary, Germany, Poland).

This distinction allows the Bulgarian municipal mayor to be understood as a political mayor who is directly elected by the population and thus has a high level of legitimacy but he is limited both in the balance with the Municipal Council and by the scope of its functions. As it was already mentioned, the functional - and especially the financial decentralization in Bulgaria are still limited.

At the same time, Pavlovska and Radzik (2007) distinguish *three practical models of local leadership and governance* by the mayors: technocratic, bureaucratic, and transforming. The technocratic model is oriented to providing services and has a weaker political side. This model is typical for the Scandinavian countries. The bureaucratic model is characterized by a strong institutionalization of leader and political relations. The local leader has stable political support by the party majority in the local council. The local functions are mostly administrative thus this form is bureaucratic. The bureaucratic leadership is typical for the South European countries. Bulgaria could be included in this group. The transforming model is characterized by a weak institutionalization of the leadership. Providing services is of key importance for the local leader but the political discourse also looks important. The change in the leadership is not in the existing legal and institutional order but is the result of either the dissatisfaction and pressure of citizens or the impact of national policy. This leadership can be found in the United Kingdom and Ireland.

The current trend is to establish a local policy that is developed by building models of partnership with numerous partners - public, private, and non-governmental. This supposes an increase in requirements for the professional training and qualities of the Bulgarian municipal mayors.

Regarding the role and the place of regional and local authorities, including the type and scope of the mayoral institution, the European integration does not lead to convergence of models, and they depend mainly on the institutional tradition and other local factors, and this is relevant also for the new EU Member States of Central and Eastern Europe. Of interest for the present study are the similarities and differences of Bulgarian municipalities and local authorities with other EU countries.

One of the first comparative questions is about the size of the territorial communities.

The question of exactly how many inhabitants the mayor represents is key to his legitimacy and relationship with citizens. Bulgaria is one of the countries with a relatively large municipal level. On average, one mayor represents over 27,000 citizens, and the municipalities with a population of over 10,000 are almost half of all. Among the countries with a high proportion of population and municipalities are the United Kingdom, the Netherlands, Ireland, Sweden, Greece, and Lithuania. On the opposite side are countries such as the Czech Republic, Slovakia, France, Portugal, Cyprus, and others.

The delineation of the place and the role of the municipal mayor also depends on the forms of government and state structure of the countries. Of the 28th EU Member States, only three are

federal - Austria, Belgium, and Germany. The other 25 countries are unitary, and some specifics of the United Kingdom must be taken into account.

An interesting question is whether the number and the scope of sub-national levels of self-government influence the scope of functions and the manner of electing the municipal mayors. There are three levels of self-government in 5 European countries - France, Germany, Poland, Italy, and Belgium. There can be no serious similarity or difference between these countries and the others in terms of the functions of the mayors. In Italy and Germany, the mayor is elected directly by the population, and in France and Poland, he is appointed by the Municipal Council. In Belgium, there are regional differences in this respect. However, the presence of several levels dynamizes the local political elites and this leads to higher professionalization of mayors and alternation and a combination of mandates, which inevitably affects the social profile of mayors.

At the same time, the trend towards regionalization is visible in the EU. Only seven countries do not have an intermediate level of self-government - Bulgaria, Slovenia, Malta, Luxembourg, Cyprus, Lithuania, and Estonia. The lack of a regional or district level of self-government is relatively easy to understand in small countries such as Lithuania, Estonia, or Slovenia, but the same is observed in larger countries such as Bulgaria. In fact, Bulgaria is the largest country without regional self-government. The development of the regional level of government represents both a change in its institutional organization and a change in the functions it has performed so far (Kalfova, 2014). Countries of the size of Bulgaria have between 5 (Denmark) and 19 (Hungary) regional levels.

In principle, the existence of a regional level of self-government does not affect the way the mayors are elected, as in only two countries - Romania and Slovakia, the regional governor is elected directly by the population. In these two countries, it is obvious that a high legitimacy of the local elites is sought, as the election of a mayor is also the result of a direct vote.

The mayors are elected directly by the population in 12 countries - Bulgaria, Croatia, Slovenia, Slovakia, Romania, Poland, and Lithuania with 4 years mandate; in Hungary, Italy, Cyprus, and Greece for 5 years, and in Germany with a mandate for 4 to 9 years according to the regional specific.

Of the countries without regional self-government, only Bulgaria, Lithuania, and Slovenia directly elect a mayor. In 13 countries, the mayor is appointed by Municipal Councils - the Netherlands, France, Luxembourg, Sweden (collective body), the Czech Republic, Finland (with or without a mandate), Portugal, Malta, Latvia, Denmark, Estonia, Ireland, and Spain. In most countries, the mandate is 4 years, but in some, it varies between 1 (Ireland) and 6 years (Netherlands, France, Luxembourg). In the rest three countries - Austria, the United Kingdom, and Belgium the both forms of election are acceptable and observed.

The mayor is not and has no right to be a member of the Municipal Council in Bulgaria, although he attends its meetings in an advisory capacity. The meetings are organized and chaired by a Chairman elected among the councilors. In most European countries the logic is the opposite and the interesting thing is that this is also observed in countries with direct election of the mayor by the population. The mayor is unconditionally also a Chairman of Municipal Councils in Latvia, Austria, the United Kingdom, Germany, Spain, Cyprus, Lithuania, Portugal, Slovakia, Hungary, the Netherlands, and the Czech Republic. He is also a member of the local council in Estonia (it is explicitly stated that he cannot be chairman), Luxembourg, Malta, he may be a member of the Municipal Council or not in Finland - there are only 2 cases of membership in 2015, and in Sweden, he is a collective body of municipal councilors.

Table 3. Local and regional self-government in EU Member States

	Population	Territory	Regional self-government	Municipalities 2016	Municipalities 2012	Proportion of population/number of municipalities	Mayor - election and mandate
Austria	8507786	83879	9 regions (landers)	2100	2357	4052	Municipal Council or directly according to the region
Belgium	11203992	30528	10 provinces, 3 districts, 3 regions	589	589	19023	Municipal Council or directly - 6
Bulgaria	7245677	111002	NO	265	264	27343	Directly - 4
United Kingdom	64308261	248528	4	419	433	153480	Municipal Council or directly - 4
Germany	80780000	357340	295 districts and 16 londers	11313	11481	7141	Directly - 4 to 9
Greece	10992589	131957	13	325	325	33823	Directly 5
Denmark	5627235	42921	5	98	98	57421	Municipal Council - 4
Estonia	1315819	45227	NO	213	226	6178	Municipal Council- 4
Ireland	4604029	69797	3, until recently 8	126	80	36540	Municipal Council- 1
Spain	46507760	505970	19	8176	8169	5689	Municipal Council- 4
Italy	60782668	302073	110 medial and 20 regions	8006	8094	7593	Directly - 5
Cyprus	858000	9251	NO	380	380	2258	Directly - 5
Latvia	2001468	64573	5 for planning new	119	119	16820	Municipal Council- 4
Lithuania	2943427	65300	NO	60	60	49058	Directly - 4
Luxembourg	549680	2586	NO	105	106	5186	Municipal Council- 6
Malta	425384	316	NO	68	68	6256	Municipal Council- 4
Poland	38495659	312679	380 districts and 16 voivodeships	2479	2479	15529	Directly - 4
Portugal	10427301	92225	2 autonomous regions	3400	4567	3066	Municipal Council- 4
Romania	19942642	238391	41	3181	3181	6270	Directly - 4
Slovakia	5415949	49035	8	2930	2930	1849	Directly - 4
Slovenia	2061085	20273	NO	212	211	9723	Directly - 4
Hungary	9879000	93024	19	3201	3177	3087	Directly - 5
Finland	5451280	338435	18, before 2	313	336	17417	Municipal Council - on mandate or no
France	65856609	632834	99 medial and 16 perregional	36658	36700	1797	Municipal Council - 6
Netherlands	16829289	41540	12	390	418	43153	Municipal Council and Government - 6
Croatia	4246700	56594	21 districts	555	556	7652	Directly - 4
Czech Republic	10512419	78867	14	6258	6250	1680	Municipal Council - 4
Sweden	9644864	438574	20	290	290	33259	Municipal Council, collective body

Source: Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences (2016) and personal calculations

Conclusion

The Bulgarian municipal mayor has a long institutional tradition and his role is limited or strengthened in different periods. Its competencies as an executive body in the municipality are relatively broad within the unfinished process of real local decentralization. The institutional practice since 1991 has gradually strengthened the position of a "strong" mayor.

In addition to acting as an administrative service provider, the mayor's institution in modern democratic society also serves to promote and protect the interests of local citizens and communities, facilitate citizen participation in the decision-making process and the conduct of public affairs. Presumably, the mayors are called upon to serve as intermediaries between the local units and the central government, as well as to manage public resources effectively. In the current conditions, it is becoming increasingly important for local leaders to create an attractive investment environment and the impression that they are solving the problems of the local population. Different institutions reflect different norms and social expectations regarding formal and informal rules for local leadership.

Therefore, the perception of the leadership role involves a complex mix of competencies, behavior, context, and political culture. The mayors are expected to make effective local decisions and bring the necessary political legitimacy to local authorities. In a complex and dynamic environment, the local leaders can no longer use traditional strategies, such as promises of effective administrative management of local tasks, old-fashioned management of local utilities, or slow adoption of public impulses to solve problems. In such circumstances, the debate on the role functions of mayors, their management styles, their connection to local and national political networks and their social base, including education and professional skills, will become increasingly important.

BIBLIOGRAPHY

- Bäck, H. The Institutional setting of local political leadership and community involvement. In: Haus, M., Heinelt, H., Stewart M. (Eds.), *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*. London and New York: Routledge, 2005, p. 65 – 101.
- Borchert, J., Stolz, K. Introduction: Political Careers in Multi-level Systems. *Regional & Federal Studies*, 2011, pp. 107 – 115.
- Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M. and Reynaert, H. (eds.) *Political Leaders and Changing Local Democracy*. The European Mayor, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.
- Heinelt, H., Hlepas, N. Typologies of Local Government Systems. In Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (Eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (pp. 21 – 33). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Hesse, J., Sharpe, J. Local government in international perspective: some comparative observations. In: Hesse, J. ed. *Local government and urban affairs in international perspective*. Bade-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, pp. 603 – 621.
- Kjaer, U. The Mayor's Political Career. In: Bäck, H., Heinelt, H., A. Magnier A. (Eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, pp. 21 – 33.
- Kittilson, M. Party Politics. In: Waylen, G., Celis, K., Kantola, J., Weldon, L. (eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, Oxford University Press.
- Krook, L. Schwindt-Bayer., L. 2013. Electoral Institutions. In: Waylen, G., Celis, K., Kantola J. and Weldon, L. (eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences; http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf
- Mouritzen, E., Svava, H. *Leadership at the Apex: Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.
- Navarro, C., Sanz, A. The social base and career development of spanish mayors. *Revista Española de Ciencia Política*, 2018, p. 21 - 48.; <https://doi.org/10.21308/recp.46.02>
- Pawlowska, A., Radzik, K. Institutional models of local governance – comparative analysis. 2007.; <http://www.nispa.org/files/conferences/2007>
- Page, E.C., Goldsmith, M. (eds), *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage, 1987.
- Stefanova, M., Kolarova, R., Dimitrov, D., Minkova, M. *State of Local Democracy in Bulgaria, State of Local Democracy in East and Central Europe*: Gabor Soos, Local Government and Public service reform Initiative, Open Society Institute, 2006, p. 25 – 163.
- Steyvers, K., Medir, L. From the few are still chosen the few? continuity and change in the social background of european mayors. In: Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M. and Reynaert, H. (eds.) *Political leaders and changing local democracy*. The European Mayor, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.
- Swianiewicz, P. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, *Local Government Studies*, 2014.; <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>

БАН. Голяма енциклопедия България. Т. 8, под ред на В. Гюзелев, София, Книгоиздателска къща Труд, 2012. [BAS. Golyama entsiklopedia Bulgaria. T. 8, pod red na V. Gyuzelev, Sofia, Knigoizdatelska kashta Trud, 2012.]

Калфова Е. В търсене на регионалното ниво на управление. – В: Публични политики.bg, год. 5, бр. 1, март 2014.; <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/192> [Kalfova E. V tarsene na regionalното nivo na upravlenie. – V: Publichni politiki.bg, god. 5, br. 1, mart 2014.; <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/192>]

Стефанова, М. Публичният интерес в управлението на местно ниво: между теорията и практиката. София, УИ Св. Климент Охридски, 2019. [Stefanova, M. Publichniyat interes v upravlenieto na mestno nivo: mezhdu teoriyata i praktikata. Sofia, UI Sv. Kliment Ohridski, 2019.]

Стефанова, М. Местната власт и самоуправлението в общините. – В: Приноси към теорията и практиката на публичната администрация, под ред. Т. Танев и М. Стефанова, София, УИ Св. Климент Охридски, 2017, с. 179 – 215. [Stefanova, M. Mestnata vlast i samoupravlenieto v obshtinite. – V: Prinosi kam teoriyata i praktikata na publichnata administratsia, pod red. T. Tanev i M. Stefanova, Sofia, UI Sv. Kliment Ohridski, 2017, s. 179 – 215.]

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

TOWARDS LEADERSHIP AS APPLIED CONCEPT

Albena Taneva, Sofia University ¹

Abstract

This article aims to present the leadership approach as an applied concept. It is argued that the transformation of the “managerial approach” into leadership-type interaction is entirely due to the leader's self-management in a certain role. The case of a small IT start-up is outlined as an illustration of success based on a specific leadership approach.

Speaking of leadership, it is easy to start a panegyric for important or famous people. However, even the most famous and successful had to start with the first step towards their long journey. The article approaches the issue of leadership through the distinction between leadership as an achievement and leadership as an approach. The analysis is made based on an understanding of leadership as a specific interaction between a person in a leading position with a group (which is subject to mobilization as followers) within a certain situation (circumstances) to resolve a group issue. What is observed is the specific way of establishing the relationships between the elements involved in this process. They are developed based on a specific approach which can be defined as interaction between the participants mediated by self-management in the respective role.

Successful fulfilling a personal role is not a simple projection of individual traits but an approach based on a specific design, understanding and desired result in relation to it. Interaction with other participants presupposes the ability to self-manage oneself in a given role. It is this projected "I" that is the image perceived by others who interact with it to resolve the issues that have brought them together in a given interaction. The described case aims to illustrate how all this happens.

Is it possible to consider a case that has just begun and which we do not know how will end to be called leadership? This case presented in this article. It seems that such an approach will highlight something specific in it, which allows us to recognize the peculiarities of what is called leadership. The focus here is not primarily on the approach itself, but on its application to case that confirms its potential for successful decomposition of the process to its elements involved and recognition of those features that have contributed to its development as a leadership case. The follow-up of a currently developing case highlights one key feature – that the achievement of positive results for all parties involved is due to a specific approach and not to the availability of new resources.

In short, the sequence of steps that apply to an already existing case (or to an endeavor that is under construction) refers to the interaction of the elements in the process – leader, followers and situation, and topic (or problem) that puts them in touch (interaction), which plays the role of a “common denominator”. This is the basis of a description of a leadership case. In this sense, we will understand leadership as a specific way of doing things. What way? It is not a scheme that

¹ Albena Taneva currently works at the Department of Public Administration, Sofia University "St. Kliment Ohridski". Albena does research in Policy Studies, Holocaust Studies, Political Theory and Leadership. Her publications are "The Power of Civil Society in a Time of Genocide: Proceedings of the Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church on the Rescue of the Jews in Bulgaria 1940-1944"; "Leadership - Governance Beyond Domination"; Currently she works on the second renewed edition of her exhibition "The Power of Civil Society" and on Methodological Issues of Leadership.

must be applied to get a certain result. In fact, the opposite is true – these are specific attitudes towards entering the role on the part of the leading figure, which are a prerequisite for consolidating a community into followers.

This means telling the story of how the result was achieved thanks to the leader's approach, his/her way of interacting with the followers to solve their problem and to improve the situation. For example, this could be a mayor of a city who manages to organize the administration so that the city develops in spite of some obstacle (Taneva, 2014). This could be a director of a department, a teacher, a school principal, a conductor, a coach, simply a neighbor, who addresses the others concerning an issue of certain importance for their community, etc. The procedure of decomposition of a given case should start (1) with a definition of *the problem of the group*, in the name of which the interaction between the leader and group has been started. This means to answer the question *what* started the relationship between the leader and a certain group – namely the description of the *problem/topic* that puts in interaction the leader and those led by him/her.

Illustrations are to be found in countless examples. I have chosen to present the application of leadership analysis based on a story described by Eric Schmidt – an Erasmus student in Sofia University from the University of Leipzig. There are several reasons to dwell on this example. First, it describes the beginning of a relationship in a small IT start-up business that has no claim to be anything special, extraordinary, particularly bright, charismatic, or any of the things that stand out when it comes to leadership. Secondly, it is interesting to note that this is a case that is at the very beginning of its construction. We do not know how it will really develop in the future. However, it can be said that the sequence of actions of the participants is like a textbook. It contains all the potential to develop into a successful and sustainable company not because it started with large resources available, but on the contrary – missing such. What distinguishes it is the approach of its initiators. This is the focus of this article: the most important feature in leadership is the approach, or in other words, the way things are done.

As formulated by Eric Schmidt, how can a student technology startup become a successful company? Many young technology companies dream of their own startup's success inspired by American companies such as Facebook or Amazon. So, the topic of the case was about a technology startup.

Do we believe that it is eligible to address a small enterprise like startup endeavor through the categories of the leadership analysis? Actually, the following case speaks exactly about that – the beginning of a startup company in the field of hi-tech services. The idea in this case comes from two students who are approaching their MA graduation. Their profile as introduced by Eric Schmidt as leaders, says:

“Shortly before the end of their studies, Felix and Mattis decide to start a company together. Felix was already an experienced programmer at the time. Felix has been working part-time for a software company since school and has many other projects during his studies.

Mattis can also program. Both got to know each other at the beginning of their studies in economics. Mattis saw his strengths above all in the entrepreneurial area and switched to mastering business administration. The first projects were acquired and Felix decided to pause the postgraduate course and start working independently. Mattis has a Masters degree in Business Administration and will begin a 24-month training program at big company.”

Their small company is started. The division of their roles is divided into a role for Felix as a general manager and the main developer and for Mattis as supporter of the company on a strategic level. The university library is used as an office for the first few weeks of its foundation and thereafter. The project situation is very good and the first

projects have been completed. The two founders saw potential to grow. As per their own words, by that time their young company had the main goal of hiring more employees. It turns out to be difficult to find enough experienced employees. The founders themselves were students recently. So, their approach was to look for future employees in the universities, colleges and other platforms to find motivated students.²

Following the algorithm for analysis in the light of understanding leadership as interaction between individual in a leading role with a group transformed into followers in the frame of situation common for them in regard to solve a problem of those led, it should start with the *portraying of the leader*. Then, it is easy to deconstruct what is already known about these actors following a series of consecutive steps:

- 1) which of his / her *leadership qualities*³ are recognized as
 - attitude to perform the activity so that the problem/topic will be resolved in the best way for all parties concerned and mainly for those led (this is **optimism** or positivism); this is a **subjective** understanding that the current personal status and approach to the problem would bring the individuality of the leader to best performance as a leader in the particular case
 - the extent to which the given leader is prepared to do things (these are objective arguments) – how this person is really prepared for the given role (**intelligence**, specific experience for the particular role, complexity of the individuality)
 - the way the given leader establishes the relations with the group and how he/she communicates his/her ideas and how he/she organizes the group (**communication**);
 - in what way the leader withstands adversity and difficulties (**energy**)
 - how does he/she keep the support of his followers on (i.e. how he "closes" the opened expectations at the beginning of the relationship based on promises of the leader in the beginning of the process); how issues raised are resolved;
- 2) description of *the followers*:
 - who they are - what type of community it is;
 - what is the structure of the group;
 - what makes them a group - whether a common threat or a common job, etc.
 - how many are they and all relevant objective data (demographic structure)
- 3) description of the specificity of *the situation* based on SWOT analysis or other type of methodology.

The application of this approach should begin with the search for the initial impulse for the interaction between the leaders and those being led. In other words, the first step is the question, how does this case, which is stated as an illustration of a leadership approach, begin? Obviously, as described in the beginning of this article, this is the business intention of two students. They have an idea and no resources to implement it. Instead of focusing on what is missing, they are flexible and look for ways to overcome the deficit. Obviously, they need more staff to implement the projects they have acquired. However, they have nothing to offer in order to be competitive for

² The plot of the case is presented by the student Eric Schmidt from the University of Leipzig, who studied my course in Leadership in the Master's program in Public Administration at Sofia University in the framework of the academic exchange under the Erasmus program. The development is part of the written assignment, made according to the given algorithm.

³ I follow the notion of leader's qualities as introduced in Berkley and Rouse in their "The Craft of Public Administration"

attracting experienced staff. As substitution of this disadvantage they turn it into advantage. They look for candidates where they come from – in university platforms. They expect to find motivated students there, even if these potential candidates do not have sufficient experience and skills in the field of web programming. The strong point, however, is that students are usually highly motivated and ready to work for less money. Students often have theoretical knowledge and little practical experience. That is why the motivation for an internship when starting in the field of web programming is high. Here students can gain skills and experience to use in ongoing projects. This business project offers a full-time internship for a month and an internship fee of several hundred euros. With this approach, many of the first employees with valuable skills were found.

The next step after hiring staff, the two initiators of this start-up company is dedicated to the design of the business schedule, which is made on the principle of flexibility. Not only employees working in the "office" are hired, but also two who work remotely. The first employee is a full-time student at the end of his master's degree. The work is progressing fast and the situation is changing in the direction of business growth. For this reason, the first temporary office in the library is insufficient and must be replaced with a real one. The bigger problem, however, is ensuring the stability of the team. Despite the interesting projects, two of the hired students decided to find another job. Both were promising employees and had earned a reputation for being very useful to the company.

Here is the place to emphasize that the initial stage of the relationship between manager and employees can evolve into a relationship of leadership, if they are not limited to setting tasks, deadlines and control, but make constant efforts to consolidate employees as a team or even followers. This is exactly what is clear from the case presented here that was done by the two young boys in their start-up project. Despite their frustration with some setbacks and the loss of employees, they have devised a strategy to keep employees long-term. The focus of their efforts was to strengthen the employees' sense of belonging to the company. Their goal was to build a pleasant corporate culture. The tools in this regard can be very different. In this case, they choose to build their company as a community with a friendly corporate culture. Their staff is very young. This harmonizes well with the idea of incorporating initiatives for a pleasant time together. This includes the organization of a party attended by all participants in the company as a friendly community. Other activities include playing cards, playing football, having a barbecue or ordering pizza at the end of the day. There is, of course, a Christmas party with a program that includes everyone's participation, as well as a visit together to the Christmas market in Leipzig, where the action of this start-up takes place. A billiard table for playing together was also bought. The result of these efforts is the achievement of a family-type corporate culture. Other friendships have been made in the company, even outside of everyday work. Some of the rituals include eating lunch together with free drinks provided by the company. The evolving corporate culture has contributed to the fact that no employee has left the company in the last year.

It is worth noting that the motivation and energy for overtime also increases. As an illustration of the dedicated work of each member of the team is a banal moment related to overtime work due to changes in the task by the client. The day before the planned end of the project, a client made unexpected changes. For this reason, they had to work 14 hours late at night. With joint efforts and the shared pizza for all, they overcame the challenge. The feeling of teamwork in the interaction was a new level reached. Although the pleasure of work is an achievement, it is not enough for the competitiveness of the endeavor, which is a new challenge for it.

Although the company has already hired enough employees and has new customers, the effectiveness of the approach has not been achieved. It is clear that leadership in the organization of the work of a company is not an occasion to build friendly relations, but a way to achieve common goals together by all. In other words, the leader's relationship with those led is a way to achieve their common goals, not a way to replace them. It turns out that many of the working hours of employees come into conflict with other activities of this young company. The time budget

provides hours for additional training, as well as for other organizational tasks. For this reason, a solution was sought to improve communication to increase productivity. The decision was made on the basis of a discussion with the participation of all employees responsible for developing strategies. The problem is defined and everyone is invited to comment. The vision and methods of work are also discussed. The meeting turned out to be very useful, as a result of which it was incorporated as a permanent management tool and started to be held every month. Each employee receives a specialized field of activity in which he is active. Meetings serve to exchange knowledge and prevent information gaps. Two or three of the employees give a lecture on a topic of their choice. Topics range from various achievements in the professional field, new technologies, services to best practices in software development. This event also offers an opportunity for strategic discussions. From the point of view of leadership theory, this is a particularly important component in transforming a management approach into a leadership spirit. (Burns 1978, Bass 1995) From the other hand, as Joanne Ciulla says, “Leadership theorists express much less enthusiasm about protecting individual rights that could conflict with organizational goals. Things like freedom in the factory, unions, and constitutional checks on corporate policies are not generally what theorists have in mind when speaking of worker “empowerment.” (Joanne Ciulla, 131). Does this vision give a reason to assume that it might be exaggerated to believe that what is seen in the development of the given case is an example of leadership approach only because a small unit develops as a promising enterprise based on step by step development of togetherness of the managers and employees?

The presentation at this stage of the company's development aims to highlight the importance of communication for the development of relations in the spirit of leadership. The ability to communicate at every stage of an endeavor is a key element for the integration and consolidation of the leader and those led in a cohesive community.

The growth of the company leads to another innovation. This is the introduction of team leaders. The division of labor and the specialization of tasks is a classic management tool from the time of Emerson, Taylor and Fayol. The idea of consolidation of team spirit can be rediscovered in the classic texts of scientific management – for example, in the famous twelve principles of productivity: clearly defined ideals; common sense; competent counsel; discipline; a fair deal; reliable, immediate and adequate records; dispatching; standards and schedules; standardized conditions; standardized operations; written standard-practice instructions; efficiency-reward. (Emerson, 1973) In the case described the activities are distributed according to the needs of the company profile. Some specialize in projects based on the Java programming language. Others are involved in other specific activities of the company. However, all of them keep communication and interaction active. If this approach should be granted a title of a specific leadership approach, it might be connected with the Rost's revelation of leadership as good management: “Under the surface, I found a consistent view of leadership in the background assumptions (Gouldner, 1970) and in the meanings behind the words used in the definitions and the models. This school conceptualizes leadership as good management. I will call it the industrial paradigm of leadership” (Rost, 1990, p. 9). Still, every step taken by the young initiators of this company is performed according to the good standards of transformational leadership. They have made efforts for continuous training, for the integration of all to the common goals of the endeavor, have ensured participation based on team spirit, and joint achievements have changed the situation for each of them in the face of a new, promising and sustainable company. Development is guaranteed through constant feedback and recognition of personal strengths and weaknesses. Creativity and innovation are also key drivers for solutions to improve organization and work processes and to create a work environment that encourages creative thinking and innovation. The leadership style is open and flexible to change. Behavior and work methods are adapted to the circumstances, as an option for a home office. The company's reputation is improving and includes opening up new technological areas, winning larger orders and giving every employee the opportunity for personal growth in the

organization. This is young IT company, described by a student in the Leadership course, who is familiar with this development as employee and in his own words, has been hired fifth in line and who has no intention to leave it.

It is easy to predict that the approach presented secures good future for the company of this kind not because it necessarily will be forever successful. What has been achieved so far is the success itself. The initiators of the company have proved to be leaders as their results were reached basically through step by step approach of building business project involving employees as partners and not simply hired who fulfil orders. "My key observation was that the leaders I admired and trusted most were effective were those who were consistent with their values, kept their word, and actively built caring relationships... I learned that there isn't one generally accepted definition of leadership and that the stable of leadership theories continues to grow. (Laguerre, 2010, p 3-4). These young initiators of the IT company advanced without resources but in excellent cooperation between leaders and the led based on communication, flexibility and inspiration for all involved.

REFERENCES

- Bass, B., Theory of Transformational Leadership Redux, in: Leadership Quarterly, 6(4), 463-478, 1995, JAI Press Inc.
- Berkley, G. and J. Rouse (1991). *The craft of public administration*.
- Burns, J., Leadership, 1978
- Ciulla, J., The Heart of Leadership, 1998
- Emerson, H., 12 The Twelve Principles of Efficiency, 1912
- Laguerre, Joshua C., "Can Leadership Be Developed by Applying Leadership Theories? : An Examination of Three Theory-based Approaches to Leadership Development" (2010). *Honors Projects Overview*. Paper 42. http://digitalcommons.ric.edu/honors_projects/42
- Rost, J., Leadership for the Twenty-First Century, 1991
- Taneva, A., Application of Leadership Approach in Local Public Policy Implementation: Three Cases, paper presented at 22nd NISPA annual conference, 2014

THEORY AND PRACTICE

СОЦИАЛНИЯТ ИНСТИТУТ В СОЦИАЛНАТА ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА (ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕН АСПЕКТ)

Юрий Шубников¹

Резюме

В статията е направен опит да се представи въз основа на синтез на съществуващите методологически и теоретични възгледи за социалния институт (институт) като феномен на социалната теория и практика, разбирането на автора за тази социална конструкция. Авторът предлага своето виждане върху формирането на теоретични представи за института, неговите родови признаци и функции.

Ключови думи: социален институт (институт), признаци, функции, институционални отношения.

SOCIAL INSTITUTE IN SOCIAL THEORY AND PRACTICE (THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT)

Yuri Shubnikov, Faculty of Law, Russian State Pedagogical University A. I. Herzen, St. Petersburg, Russia.

Abstract

The article attempts to present on the basis of a synthesis of existing methodological and theoretical views about the social institute (institute) as a phenomenon of social theory and practice, the author's understanding of this social construction. The author offers his view on the formation of theoretical ideas about the institute, its generic features and functions.

Keywords: social institute, characteristics, functions, institutional relations.

1. Понятието «институт» («социален институт») отдавна се използва при описанието и анализа на текущите социални процеси.

Един от първите широко известни факти от неговото приложение е използването му от древните римски юристи в процеса на формирането и кодификацията на римското право. В

¹ Шубников, Юрий Борисович, Доктор на юридическите науки, професор, ръководител на Катедрата по гражданско право, Юридически факултет на Руския държавен педагогически университет А. И. Херцен, Санкт Петербург, Русия. Имейл: shubnikovub@mail.ru

тази връзка са широко известни «Институциите» на Гай, Флорентин, Марсиан, Улпиан, а след това Институциите на Юстиниан.² Тези кодификации са логически структурирана систематизация на нормите на древното римско гражданско право (материално и процесуално) и коментарите към тях. Понятието «институт» е използвано тук, от една страна, като средство за структуриране на нормите на древното римско право, а от друга страна, обозначававането на трудовете на римските юристи, посветени на тяхното тълкуване.

През XIX век понятието институт започва да се използва за структуриране не само на юридическите, но и на други обществени отношения (социални, икономически, политически и др.). Във всички тези случаи понятието «социален институт» се използва главно за отделяне и структуриране на различните социални процеси (явления) от съвкупността от другите обществени отношения в рамките на теоретичния анализ.

Понятието «институт» започва да се използва като обект на специални социологически изследвания. Тази употреба намираме в трудовете на учени от различни специализации. Приложението му виждаме в творбите на Г. Спенсър, К. Маркс, Е. Дюркхайм и други автори, но в същото време той все още не е получил ясна интерпретация. Така, Г. Спенсър, като един от първите, който използва това понятие в своите трудове, не го дефинира. К. Маркс, използвайки понятието „социални институти“, ги определя като «социални форми на човешкото съществуване».³ Е. Дюркхайм разглежда социалните институти (факти) като предмет на социологическото изследване.

В началото на XX век понятието «социален институт» придобива ново качество. Започва да се използва за характеризирание на обществените явления като самостоятелна аналитична единица за изследване на социалните процеси, наделена със свое специфично съдържание, което е изпълнено с различни дълбоки разнообразни значения, в зависимост от обхвата на социалния анализ.

Изследването на института като самостоятелен обект на научен анализ, действащ като важен фактор в социалните трансформации, в началото на XX век беше осъществено, преди всичко, от представители на икономическия институционализъм: Т. Веблен, У. Хамилтън, Д. Комманс, Д. Норт и други. По-късно, от средата на XX век, това изследване е продължено от представителите на неоинституционализма Р. Коуз, О. Улимсън, Г. Бекер, У. Познер и др.. Важно е да се подчертае, че представителите както на институционализма, така и на неоинституционализма, когато анализират икономическите процеси, разглеждат института не като чисто икономически феномен, а *като мултисоциална конструкция, съдържаща икономически, правни, етични, политически и други елементи, които формират съдържанието на обществената практика.*

Основният принос за изграждането и развитието на съвременната институционална теория е на представителите на англосаксонските и западноевропейските школи. В същото време през последните десетилетия се наблюдава известна активност в институционалните проучвания на представителите на обществените науки в Централна и Източна Европа. Търсенето на начини за оптимизиране на социално-икономическите отношения на страните от бившия «Източен блок» през преходния период до известна степен допринася за активизиране на институционалните изследвания.

В Русия от края на XX век институционалните изследвания се засилиха забележимо и днес може да се говори за съществуването на руска школа на институционализма. Представителите на тази школа са: А.А. Аузан, Р.И. Капелюшников, А.Н. Олейников, В.Л. Тамбовцев, Е.А. Бренделева, В. В. Радаев и др. Основните насоки на дейността на школата,

²Боголепов Н.П. Учебник истории римского права. / Пол редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004. – с.511. [Bogolepov N.P. Uchebnik istorii rimskogo prava. / Pol redakciej i s predisloviem V.A. Tomsinova. M.: Zercalo, 2004. – s.511]

³Маркс К. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т.1. – с.263 [Marks K. K kritike gegelevskoj filosofii prava // Marks K., Jengel's F. Soch. Izd. 2-e. T.1. – s.263]

формиращи спецификите ѝ, са институционалното просветителство и търсенето на пътища за адаптиране на постиженията на западния институционализъм към съвременната руска социално-икономическа теория и практика. Изглежда, че е твърде рано да се говори за някакъв сериозен принос на руската школа за развитието на глобалната институционална теория.

В страните от Централна и Източна Европа (България, Хърватия, Чехия, Унгария, Полша, Румъния, Сърбия и Словения), според някои експерти, новата институционална икономическа теория / INET / все още не е получила дължното развитие и като цяло от научната общност е приета без особен ентузиазъм. Едновременно можем да говорим за наличието на известен интерес към институционалните изследвания и за определени научни разработки в тази област в тези страни. Например в Сърбия в рамките на Белградския университет е създадено отделение по икономика и право към Юридическия факултет, а в България е създаден Институт за пазарна икономика в София като образователни и научни организации, които обръщат внимание на изучаването и изследването на проблемите на новата институционална теория.⁴ Появиха се и някои изследвания на учени от тези страни.⁵ Така, сред българските изследвания на институционализма в областта на икономиката и правото се обръща внимание върху разработките на Р. Аврамов, Т. Колев, Л. Мукова. Румен Аврамов е български икономист (специалист по Стопанска история), един от изследователите в областта на институционализма, който вижда неговото предимство в това, че може да се използва от други теории на конвенционалната икономическа мисъл.⁶ Т. Колев е български правист, който в рамките на Общата теория на правото определя понятието на правния институт като елемент от структурата на правото, същевременно го класифицира като: организации и механизми.⁷ Л. Мукова е правист, която направи сравнителен анализ между икономическия и юридическия институционализъм.⁸

2. Днес има много тълкувания на съдържанието на понятието «социален институт (институт)», но все още няма единство в неговото разбиране.

Можем да посочим редица общи позиции, които ни позволяват да разделим тези интерпретации на две основни групи. В първата група може да се включат интерпретациите, основаващи се на факта, че социалният институт е набор от правила за поведение, признати от субектите на обществената практика за изграждането на отношенията при определени обстоятелства. Така Е. Дюркхайм характеризира социалните институти като «всички явявания, всички действия, установени от групата»⁹. Основателят на икономическия институционализъм Т. Веблен определя институтите като «привичен начин на мислене, от който се ръководстват и живеят хората», «привични начини за осъществяване на процеса

⁴ Ковач Я. М. «Вспышка или затухание? Новая институциональная экономическая теория в Центральной и Восточной Европе». Экономическая социология. Т.13. №2. Март 2012 [Kovach Ja. M. «Vspyshka ili zatushanie? Novaja institucional'naja jekonomicheskaja teorija v Central'noj i Vostochnoj Evrope». Jekonomicheskaja sociologija. T.13. №2. Mart 2012.]

⁵ Пак там, Яцек Коханович /Полша/, Воймир Франичевич /Хорватия/, Ковач Я., Александр Стеванович и др. [Pak tam, Jacek Kohanovich /Polsha/, Vojmir Franichevich /Horvatija/, Kovach Ja., Aleksandr Stevanovich i dr.]

⁶ Пак там, с.22 [Pak tam, s.22]

⁷ Колев Т. Теория на правото. С., изд.во Сиела АД, 2015, - с.202-204 [Kolev T. Teorija na pravoto. S., izd.vo Siela AD, 2015, - s.202-204]

⁸ Мукова Л. А. Два взгляда на экономическую институциональность государства. Российский юридический журнал № 6, 2012 г.; Мукова Л. Институтът като икономическа, държавна и правна категория.//МВБУ 11 международна научна конференция, Ботевград, 2014 г,- с.710. [Mukova L. A. Dva vzgljada na jekonomicheskiju institucional'nost' gosudarstva. Rossijskij juridicheskij zhurnal № 6, 2012 g.; Mukova L. Institut#t като ikonomicheskaja, d#rzhavna i pravna kategorija.//MVBV 11 mezhdunarodna nauchna konferencija, Botevgrad, 2014 g,- s.710.]

⁹ Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М., 1995. - с.20. [Djurkgejm Je. Sociologija. Ее predmet, metod, prednaznachenie. M., 1995. - s.20.]

на социален живот във връзка с материалната среда, в която живее обществото».¹⁰ У. Хамилтън разглежда института като «словесен символ на най-доброто обозначаване на група обществени обичаи. Те означават преобладаващ и постоянен начин на мислене, който е станал познат на групата или се е превърнал в обичай за хората. Институтите установяват границите и формите на човешката дейност. Светът на обичаите и навиците, към които адаптираме живота си, е преплитащата се и неразделна тъкан на институтите». О. Уилямсън изхожда от факта, че институтът е «правилата на играта, които определят контекста, в който се осъществява икономическата дейност. Базови политически, социални и правни норми, които формират основата на производството, обмена и разпределенията».¹¹ Тази гледна точка се споделя и от отделни руски автори. Така, И.И. Агапова в своя учебник „Институционална икономика“ разглежда института като „дефиниране на правила, стандарти за поведение и стереотипи на мисленето».¹²

Втората група дефиниции на социалния институт (институт) се основава на факта, че институтът включва не само правилата за поведение, но и «механизми» («механизъм на принуда»), «форми на организация» («организации»), «институции», «общност на хората» и други елементи, осигуряващи тяхното прилагане. Д. Норт посочва, че институтите трябва да се разглеждат като «правила, механизми за осигуряване на тяхното прилагане и норми на поведение, които структурират повтарящи се взаимодействия между хората»¹³. Авторите на учебника «Институционална икономика: нова институционална икономическа теория», подготвен в Московския държавен университет, определят института като «съвкупност, състояща се от правила или няколко правила и външен механизъм за принуждаване на индивидите да използват тези правила».¹⁴ Философската енциклопедия на Станфорд определя социалните институти като «преобладаващи форми на организация на съвместната дейност на хората».¹⁵ А. Грейф определя института като «система от правила, убеждения, норми и организации, които заедно генерират закономерността на социалното поведение».¹⁶ Я. Щепански под социални институти разбира системата от «институции, в които определени хора, избрани от членовете на групи, получават пълномощия да изпълняват обществени и безлични функции, за да задоволят съществените индивидуални и обществени нужди и да регулират поведението на другите членове на групите».¹⁷ Н. Коржевская смята, че «социалният институт е общност от хора, които изпълняват

¹⁰Веблен Т. Теория праздного класса. М.: 1984 - с.202-203. [Veblen T. Teorija prazdnogo klassa. M.: 1984 - s.202-203.]

¹¹Уилямсон О. Экономические институты капитализма. СПб., 1996 - с.688 [Uil'mson O. Jekonomicheskie instituty kapitalizma. SPb., 1996 - s.688]

¹²Агапова И.И. Институциональная экономика: учебное пособие. – М.: Экономистъ, 2006 – с.23 [Agapova I.I. Institucional'naja jekonomika: uchebnoe posobie. – М.: Jekonomist#, 2006 – s.23]

¹³Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение THESIS. Теория и история экономических и социальных институтов и систем. Весна 1993. Т.1. Вып. 2. - с.7 [Nort D. Instituty i jekonomicheskij rost: istoricheskoe vvedenie THESIS. Teorija i istorija jekonomicheskikh i social'nyh institutov i sistem. Vesna 1993. T.1. Vyp. 2. - s.7]

¹⁴Институциональная экономика: новая институциональная теория: Учебник под общей ред. д. э. н. проф. А.А. Аузана. – М.: ИНФРА-М, 2006 – с. 23 [Institucional'naja jekonomika: novaja institucional'naja teorija: Uchebnik pod obshhej red. d. je. n. prof. A.A. Auzana. – М.: INFRA-M, 2006 – s. 23]

¹⁵Stanford Encyclopedia of Philosophy

¹⁶ А. Грейф. Институты и путь к современной экономике. Уроки средневековой торговли. - М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2013 – с.56.[A. Grejf. Instituty i put' k sovremennoj jekonomike. Uroki srednevekovoj trgovli. - М.: Izd. Dom Vysshej shkoly jekonomiki, 2013 – s.56.]

¹⁷Щепанский Я.Элементарные понятия социологии. М., 1969. – с.96-97. [Shhepan'skij Ja.Jelementarnye ponjatija sociologii. M., 1969. – s.96-97.]

определени роли въз основа на своето обективно положение (статус) и организирани чрез социални норми и цели»¹⁸.

3. Цялото разнообразие от съществуващи «социални институти» може да бъде обединено и характеризирано със следните общи (родови) признаци (свойства), които образуват тяхното съдържание и специфика.

Към първия и най-значим признак следва да се отнесат правилата за взаимоотношенията между субектите, образуващи съществената основа на дадения институт. Тези правила предписват на субектите на обществената практика мерки за възможно и длъжно поведение в процеса на получаване на животоподдържащи блага. Потребността от реализацията на дадени правила поражда необходимост у участниците в обществената практика да създават и поддържат съществуването на съответните институти.

Като втори родови признак на институтите, може да се посочи устойчивостта и възпроизвеждането на образуващите неговото съдържание отношения. Институционалните взаимоотношения се характеризират като съвкупност от устойчиви, постоянно повтарящи се, дългосрочни взаимоотношения (транзакции)¹⁹. Социалните институти, осигуряващи изграждането на отношенията (транзакциите) в съответствие с правилата, които формират тяхното съдържание, позволяват да ги запазят за дълъг период от време (години, векове, епохи). Функционирането на социалния институт позволява да се прилагат редовно присъщите му правила (норми) за възпроизвеждане на изискваните от обществото отношения. Неслучайно Д. Норт характеризира институтите като: - «...нормите на поведение, които структурират повтарящи се взаимодействия между хората»²⁰.

Третият отличителен признак на социалния институт е наличието на специален статус на неговите субекти. Именно наличието на този статус позволява на субектите да изградят съответните институционални отношения. Например, в рамките на института на семейството субектите на отношенията са съпрузите и техните деца, субектите на религията като обществен институт са вярващите и духовенството и т.н. Субектите на институционалните отношения са действителни изразители и носители на същественото съдържание на тези отношения (транзакции).

Четвъртият родов признак на социалния институт е наличието в основата му на обект, присъщ само на него, изграден в рамките на отношенията му. В качеството на обекта на институционалните отношения може да бъде цялото многообразие от ограничени блага, както материални, така и нематериални (социални). Необходимостта от получаване на ограничено и поради това недостъпно за конкретния субект благо (ресурс) задава импулс за обединяване на усилията на субектите на обществените отношения и съответно възникването и развитието на института.

Петият родов признак на социалните институти е наличието на институционална инфраструктура, която осигурява тяхното функциониране. Тя, според нас, се формира от самите институционални правила и техните носители (източници), средствата и методите

¹⁸Коржевская Н. Социальный институт как общественное явление (социологический аспект). Свердловск, 1983. – с.11 [Korzhevskaja N. Social'nyj institut kak obshhestvennoe javlenie (sociologicheskij aspekt). Sverdlovsk, 1983. – s.11]

¹⁹Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник/Под общей ред. д.э.н., проф. А.А.Аузана. - М.: ИНФА – М, 2006. –с.24 [Institucional'naja jekonomika: novaja institucional'naja jekonomicheskaja teorija: uchebник/Pod obshhej red. d.je.n., prof. A.A.Auzana. - М.: INFA – М, 2006. –s.24]

²⁰Норт Д. Институти и економическият растеж: историческо въведение THESIS. Теория и история економических и социальных институтов и систем. Весна 1993. Т.1. Вып. 2. - с.73. [Nort D. Instituty i jekonomicheskij rost: istoricheskoe vvedenie THESIS. Teorija i istorija jekonomicheskikh i social'nyh institutov i sistem. Vesna 1993. Т.1. Вып. 2. - s.73.]

за въздействие върху участниците в институционалните отношения с цел тяхната реализация.

Носителите (източниците) на институционалните правила, съществуващи под формата на устни и писмени и други начини за тяхното фиксиране и предаване, действат спрямо субектите на обществената практика в качеството на авторитетни източници на информация относно процедурата за изграждане на институционални отношения. Носителите на институционалните правила са обичаи, традиции, религиозни догми, нравствени устои, произведения на изкуството (литература, живопис, театър, кино и др.), исторически и културни паметници, закони и подзаконови нормативни актове, правови обичаи, договори, съдебни и административни прецеденти и др.

Към средствата за влияние следва да бъдат отнесени социалните образувания, използвани за организиране на управленско въздействие върху институционалното взаимодействие на субектите (семейство, род, органи на властта, бизнес и обществени организации (юридически лица) и др.). Методите на въздействие са средствата за мотивиране на субектите на институционалните отношения да спазват предписаните правила (споразумения, санкции, убеждаване, принуда, стимули и др.).

Следващият шести родов признак на социалните институти, според нас, е тяхната обективност по отношение на всеки конкретен субект на институционалните отношения. Институтът, който се формира чрез реализацията на безброй индивидуални волеви актове, насочени към получаване на еднакви облаги (стоки, услуги, защита на правата, реализиране на религиозна идентичност и др.), предполага за това прилагането на аналогичен алгоритъм на поведение за всички. В този случай социалният институт придобива безличен характер, целесообразността на използването на който не съвпада във всичко със субективните интереси и представи на конкретния субект на институционалните отношения. Следователно, социалните институти се явяват за конкретните субекти на обществената практика като външни, надсубективни явления на социалната практика, дадени им отвън под формата на установени в обществото правила (обичаи, традиции, закони, религиозни догми и др.), които определят реда на тяхното поведение.

Определянето на родовите признаци на един социален институт ни позволява да го характеризираме като обективна социална конструкция по отношение на всеки отделен субект на социалната практика, която осигурява дългосрочна перспектива на възпроизводство въз основа на определени правила на взаимоотношенията между субектите на обществената практика по повод на получаването от тях на ограничени животоподдържащи облаги. Функционирането на тази конструкция се осигурява чрез използване на съответната на съдържанието ѝ инфраструктура, която се състои от елементи, които осигуряват прилагането на институционалните правила за правилното и задължително взаимодействие на субектите на обществената практика.

Тази характеристика ни позволява да заключим, че основата на института като социална конструкция се формира, първо, от правилата за взаимодействие на участниците в обществените отношения въз основа на дългосрочни и редовни начала за получаване на ограничени облаги. Второ, в качеството на задължителна съставляваща на дадената конструкция се явяват самите участници в тези отношения, обекти на институционалните отношения, организационни, ресурсни и други средства, необходими за осигуряване на функционирането на института.

4. Всеки социален институт, представлявайки сложно многофакторно явление, изпълнява много различни функции, които са различни по своите последици и съдържание.

В същото време от множеството видове институционални функции, може да се посочат отделни функции, имащи общоинституционален характер и служащи в качеството на

родови функции. При това, според нас, *под функция на социалния институт трябва да се разбира едно или друго негово въздействие върху протичането на социалните процеси.*

Като първа родова функция можем да посочим функцията за осигуряване на стабилност и определеност на обществените отношения. Редовният и дългосрочен характер на отношенията, формиращи съдържанието на социалния институт, се изразява във възпроизвеждането и дългосрочната устойчивост на социалната практика и по този начин в осигуряването на социална стабилност на обществото. В този случай социалните институти могат да бъдат представени като своеобразна социална рамка (скелет), която осигурява стабилността на обществото в дългосрочен план.

Втората функция на института е функцията на социалното условие (фактор) за осъществяване на фактичката дейност на субектите на обществената практика за получаване на ограничени блага. Тази функция се дължи на факта, че възникването и съществуването на социалните институти, както беше казано преди, първоначално се дължи на необходимостта от координиране на взаимодействието на субектите на социалната практика в процеса на конкретни (фактически, съзидателни) дейности за получаване на ограничени блага.

Институционалните отношения, възникващи във връзка с производството на блага, определят степента и реда на участието на всеки субект в процеса на взаимодействието им в «технологичния» процес на създаване на блага. По този начин социалните институти образуват неотменима социална съставка на конкретен («фактически») процес на задоволяване на потребностите от благото, което формира обекта на съответния социален институт. *Поради това институтът може да се разглежда в качеството на неотменимо социално условие за съществуването и развитието на процесите на създаване, разпределение и обмен на ограничени блага (ресурси).*

Третата функция на социалния институт е функцията на средство за регулиране (координация) на обществената практика. Социалните институти, по силата на значителната си субстанционална устойчивост, структурираност и съдържателна определеност създават възможност да се предскаже резултата от тяхното въздействие върху хода на социалните процеси. *К третата функция на социалния институт може да се отнесе функцията за регулиране (координация) на обществената практика.* Наличието на определеност и предсказуемост на последствията от използването на социалния институт създава възможност да се прогнозира възможните последици от функционирането му за обществената практика. Държавата и другите социални образувания (семейство, църква, политически партии, национални и професионални общности и др.) използват тази определеност и предсказуемост, за да регулират (координират) въздействието си върху хода на обществените процеси на съответстващо ниво.

В качеството на четвърта функция на социалния институт може да се посочи способността му да оптимизира обществените отношения. Дадената способност произтича от факта, че закрепването в социалните институти на конкретни поведенчески алгоритми позволява на субектите на отношенията да спестят от разходите на субекта при търсенето на възможен вариант на поведение в съответната ситуация. Субектът при наличието на сформирания институт не трябва да разходва допълнителни сили и средства за намиране на необходимия ред на взаимоотношенията, ако той вече е определен от съответния институт.

Освен това, обективно присъщият стремеж на всеки член на обществото да увеличи максимално потреблението си, като минимизира свързаните с това разходи, води до закрепване в качеството на институти на най-оптималните варианти на отношения в даден момент и до усъвършенстване или създаване на нови институти в посока на минимизиране

на транзакционните разходи при променящи се условия. Всичко това в крайна сметка води до максимална ефективност на институционалните отношения, до тяхната оптимизация.

5. Идентифицирането на социалния институт като обект на научен анализ е методологична предпоставка за изграждане на теоретична конструкция на общественото устройство, въз основа на отчитане на специфичното му съдържание и функции.

В рамката на дадената конструкция социалният институт се разглежда като един от базисните елементи на социалния механизъм на общественото развитие, което представлява взаимодействие на съвкупности от взаимосвързани и взаимозависими социални институти.

Освен това отделянето на социалния институт като основополагащ инструмент на научните изследвания в областта на социалните науки извежда теоретичния анализ на обществените процеси извън рамките на тясноотраслев (само икономически, социологически, политически, правен) анализ в областта на междуотраслевия (комплексния).

По този начин развитието на теоретико-методологичния анализ на социалния институт като обект на научен анализ, обогатяващ представите за социалното устройство на обществото, може да допринесе за задълбочаване на представите за начините за усъвършенстване на политическата, икономическата, правната и други сфери на социалното битие.

БИБЛИОГРАФИЯ

Агапова И.И. Институциональная экономика: учебное пособие. – М.: Экономистъ, 2006 [Agarova I.I. Institucional'naja jekonomika: uchebnoe posobie. – М.: Jekonomist#, 2006]

Боголепов Н.П. Учебник истории римского права. / Пол редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004. [Bogolepov N.P. Uchebник istorii rimskogo prava. / Pol redakciej i s predisloviem V.A. Tomsinova. М.: Zercalo, 2004.]

Веблен Т. Теория праздного класса. М.: 1984 [Veblen T. Teorija prazdnogo klassa. М.: 1984]

Грейф А. Институты и путь к современной экономике. Уроки средневековой торговли. - М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2013 [Grejf A. Instituty i put' k sovremennoj jekonomike. Uroki srednevekovoj trgovli. - М.: Izd. Dom Vysshej shkoly jekonomiki, 2013]

Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М., 1995 [Djurkgejm Je. Sociologija. Ее predmet, metod, prednaznachenie. М., 1995]

Институциональная экономика: новая институциональная теория: Учебник под общей ред. д. э. н. проф. А.А. Аузана. – М.: ИНФРА-М, 2006 [Institucional'naja jekonomika: novaja institucional'naja teorija: Uchebник pod obshhej red. d. je. n. prof. A.A. Auzana. – М.: INFRA-M, 2006]

Ковач Я. М. «Вспышка или затухание? Новая институциональная экономическая теория в Центральной и Восточной Европе». Экономическая социология. Т.13. №2. Март 2012. [Kovach Ja. M. «Vspyshka ili zatuhanie? Novaja institucional'naja jekonomicheskaja teorija v Central'noj i Vostochnoj Evrope». Jekonomicheskaja sociologija. T.13. №2. Mart 2012.]

Колев Т. Теория на правото. С., изд. Сиела АД, 2015 [Kolev T. Teorija na pravoto. S., izd.vo Siela AD, 2015]

Коржевская Н. Социальный институт как общественное явление (социологический аспект). Свердловск [Korzhevskaja N. Social'nyj institut kak obshhestvennoe javlenie (sociologicheskij aspekt). Sverdlovsk]

Маркс К. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т.1., М., 1955 [Marks K. K kritike gegelevskoj filosofii prava // Marks K., Jengel's F. Soch. Izd. 2-e. T.1., M., 1955]

Мукова Л. А. Два взгляда на экономическую институциональность государства. Российский юридический журнал № 6, 2012 г.; Мукова Л. Институтът като икономическа, държавна и правна категория.//МВБУ 11 международна научна конференция, Ботевград, 2014 г. [Mukova L. A. Dva vzgljada na jekonomicheskuju institucional'nost' gosudarstva. Rossijskij juridicheskij zhurnal № 6, 2012 g.; Mukova L. Institut#t като икономическа, d#rzhavna i pravna kategorija.//MVBU 11 mezhhdunarodna nauchna konferencija, Botevgrad, 2014 g.]

Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение THESIS. Теория и история экономических и социальных институтов и систем. Весна 1993. Т.1. Вып. 2. - с.7 [Nort D. Instituty i jekonomicheskij rost: istoricheskoe vvedenie THESIS. Teorija i istorija jekonomicheskikh i social'nyh institutov i sistem. Vesna 1993. T.1. Vyp. 2. - s.7]

Уильмсон О. Экономические институты капитализма. СПб., 1996 [Uil'mson O. Jekonomicheskie instituty kapitalizma. SPb., 1996]

Щепаньский Я. Элементарные понятия социологии. М., 1969 [Shhepan'skij Ja. Jelementarnye ponjatija sociologii. M., 1969]

[Stanford Encyclopedia of Philosophy](https://plato.stanford.edu/) - <https://plato.stanford.edu/>

УПРАВЛЕНИЕ НА ТАЛАНТА В АДМИНИСТРАТИВНА СРЕДА

Аделина Борисова¹

Резюме

Статията е посветена на управлението на таланта в административна среда. Последователно са представени подходи за управлението на таланта в българската държавна служба, съпоставени със сходни инструменти, прилагани в международната бизнес практика. Управлението на таланта е мениджърски подход, който е свързан с постиженията на организацията и изпълнението на обществените ѝ функции.

Ключови думи: *управление на таланта, рамки на компетентностите, ключови длъжности, оценка на изпълнението на длъжността*

TALENT MANAGEMENT IN ADMINISTRATIVE ENVIRONMENT

Adelina Borisova, National Agency for Vocational Education and Training

Abstract

The article is dedicated to the talent management in an administrative environment. Talent management approaches in the Bulgarian civil service are presented consistently compared to similar instruments applied in the international business practice. Talent management is a managerial approach that is related to the organization's achievements and the fulfillment of its public functions.

Keywords: *talent management, competency frameworks, key job positions, performance appraisal*

В настоящата статия ще разгледаме съществени въпроси, свързани с управлението на таланта в административна среда. Този процес е неразривно свързан с мениджмънта на човешките ресурси в организацията. В емпиричната практика² съществува твърдението, че понятието „талантлив“ се използва „рядко“ в административната работа. Дали това твърдение може да се приеме за достоверно, като се има в предвид, че длъжностите, които

¹ д-р Аделина Борисова - главен експерт в дирекция „Професионална квалификация и лицензиране“ в Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) към Министерски съвет. Професионална сфера на дейност: разработване и актуализиране на Държавните образователни стандарти за придобиване на квалификация по професии; поддържане, актуализиране и допълване на Списъка на професиите за професионално образование и обучение; участие в международни работни групи към Европейската комисия; участие в международни проекти в областта на ПОО и др. Основни области на научен интерес: публична администрация, управление на човешките ресурси в държавната администрация, системи за оценка на изпълнението на държавните служители в сравнителен европейски контекст.

² Робъртсън, А., Г. Аби (2005) Управление на таланта. София, ИК „АМАТ-АХ“ [Robartsan, A., G. Abi (2005) Upravlenie na talanta. Sofia, IK „AMAT-AH“]

се заемат в държавната служба са свързани с изпълнението на дейности и задачи, които са от стратегическа важност за общественото управление. Те на свой ред изискват поливалентна комбинация от знания, умения и компетентности от служителите, заемащи ръководни и експертни длъжности.

Основните любопитни въпроси, които ще провокират читателския интерес, са следните:

Каква е дефиницията за „талант“? Възможно ли е тя да бъде трансферирана в публичния сектор?

В този случай, първо се обръщаме към значението на думата „талант“ в тълковния речник³, което се свежда до „творческа надареност, уникална способност в някоя област; наклонност, заложба, дарба, дарование“. В теорията за управление на човешките ресурси, таланта най-често се свързва с постигане на изключителни постижения. Такъв вид постижения са функция от забележителен и уникален портфейл от компетентности, който притежава съответният служител. В този смисъл, може без затруднение да лансираме и да открием практико-приложната стойност на дейностите по управление на таланта в административна среда, въпреки споменатото твърдение, че таланта сам по себе си се идентифицира повече с професионалната категория „актьор“⁴, отколкото с изпълнението на експертна административна работа.

Как се допълват видовете длъжности „стратегически“, „подкрепящи“ и „добавъчни“ при управлението на човешките ресурси и какъв е техният аналог с длъжностите в българската държавна служба?

Когато говорим за мениджмънт на работното място, несъмнено се достига до разсъждения върху портфейла от длъжности, с които разполага съответната организация и съответно начинът, по който се допълват при изпълнението на различните трудови задачи. В управлението на човешките ресурси все повече се утвърждават три типа работни позиции – стратегически, подкрепящи и добавъчни⁵. Това разграничение е функция от стратегията на организацията и отразява въздействието на всяка позиция върху изпълнението на стратегията. Според авторите на статията „Играчи А или позиции А“⁶, стратегическите длъжности са тези, които имат висок потенциал за развитие и пряко стратегическо влияние, подкрепящите имат непряко стратегическо влияние, а добавъчните имат малко влияние върху стратегията. Като се има предвид изложената перспектива, длъжностните групи в държавната администрация „ръководни“, „експертни“ и „технически“ имат пряка връзка с представеното разпределение на портфейла от длъжности. В българската практика на държавната служба съгласно Допълнителна разпоредба на Закона за държавния служител (ЗДСл), параграф 1, т. 2, стратегическа позиция може да бъде „ключова“ длъжност, която е определена от органа по назначаване за оказваща съществено влияние върху изпълнението на стратегическите цели и оперативни дейности на съответната администрация. В този

³ За справка Български тълковен речник достъпен на интернет адрес <https://rechnik.chitanka.info/talkoven>, посетен на 13.01.2020 г. [За справка Balgarski talkoven rechnikm dostapen na internet adres <https://rechnik.chitanka.info/talkoven>, poseten na 13.01.2020 g.]

⁴ Робъртсън, А., Г. Аби (2005) Управление на таланта. София, ИК „АМАТ-АХ“ [Robartsan, A., G. Abi (2005) Upravlenie na talanta. Sofia, IK „AMAT-AH“]

⁵ Хюзелид, М., Р. Бийти., Б.Бекер (2009) Harvard Business Review за управлението на таланта. София, издателство „Класика и стил“ [Hyuzelid, M., R. Biyti., B.Beker (2009) Harvard Business Review za upravlenieto na talanta. Sofia, izdatelstvo „Klasika i stil“]

⁶ Пак там, с. 33. [Pak tam, s. 33.]

случай е важно да поясним⁷, че ключовите длъжности могат да бъдат всички ръководни нива и най-високите експертни нива. Това е солиден управленски инструмент, който дава право за споделено изпълнение на длъжност в условията на вътрешно съвместителство. При тази ситуация може да се реализира наставничество от страна на служителя, чието служебно правоотношение е прекратено поради придобито право на пенсия за осигурителен стаж и възраст или вече му е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер. Приемникът изпълнява своята длъжност и споделената длъжност, като тази дейност се извършва в срок до 6 месеца. Тази форма на споделено изпълнение на длъжност е перспективен начин за осигуряване на приемственост и предаване на знания и умения в специфична сфера на работа. По своята същност може да се определи като форма за сътрудничество, менторство от колеги или средство за развитие на лидерски умения, според вида на определената за „ключова“⁸ длъжност.

Как действащите „Рамки на компетентности“ допринасят за управлението на таланта в администрацията?

Рамките на компетентностите⁹ систематизират компетентности, произтичащи от потребностите на организационно ниво. Те могат да бъдат свързани с предоставянето на услуги или да включват специфични компетентности за определени професионални групи; както и компетентности за изпълнение на специфични функции. Рамките на компетентностите имат изключителен управленски потенциал, тъй като очертават ефективно и неефективно поведение, което представлява допълнителен ориентир за ангажираните страни в процеса на оценяване („поведение, отговарящо на изискванията“ и „неприемливо поведение“) за всяка компетентност.

Освен универсалните рамки на компетентностите, в управлението на човешките ресурси, все по-модерно решение за отразяване на специфичните изисквания от знания и умения на работното място представлява въвеждането на „списък“ или „каталог“ от компетентности, характерни за конкретната професионална среда.

Такъв вид каталози за компетентности могат да бъдат разработени с участието на екипа и да насърчават кариерното развитие и менторството между колеги в работна среда. Друг начин е разработването на рамка на професионалната компетентност, съобразена с изискванията на административното звено¹⁰.

Компетентностният подход при управлението на човешките ресурси отразява ценностите на държавната служба като дефинира общи компетентности за всички длъжностни групи и специфични за отделните.

⁷ Консултационен документ Промени в подзаконовите нормативни актове в областта на държавната служба. 29.09.2017 г., администрация на Министерски съвет. [Konsultatsionen dokument Promeni v podzakonovite normativni aktove v oblastta na darzhavnata sluzhba. 29.09.2017 g., administratsia na Ministerski savet.]

⁸ Методика за определяне на ключови длъжности, разработена по оперативна програма „Административен капацитет“, публикувана на www.strategy.bg 2013 г. [Metodika za opredelyane na klyuchovi dlazhnosti, razrabotena po operativna programa „Administrativen kapatsitet“, publikuvana na www.strategy.bg 2013 g.]

⁹ Дисертационен труд на тема „„Българският модел за оценка на изпълнението на държавните служители в България в периода 2002 – 2012 г.“, Аделина Любомирова, публична защита 19.03.2015 г. [Disertatsionen trud na tema „„Balgarskiyat model za otsenka na izpalnenieto na darzhavnite sluzhiteli v Bulgaria v perioda 2002 – 2012 g.“, Adelina Lyubomirova, publiczna zashtita 19.03.2015 g.]

¹⁰ Дисертационен труд на тема „„Българският модел за оценка на изпълнението на държавните служители в България в периода 2002 – 2012 г.“, Аделина Любомирова, публична защита 19.03.2015 г. [Disertatsionen trud na tema „„Balgarskiyat model za otsenka na izpalnenieto na darzhavnite sluzhiteli v Bulgaria v perioda 2002 – 2012 g.“, Adelina Lyubomirova, publiczna zashtita 19.03.2015 g.]

На таблица 1 по-долу читателят може да се запознае с видовете длъжности в държавната администрация и изискуемите компетентности за различните длъжностни позиции¹¹.

Таблица 1. Видове компетентности според длъжностните групи в държавната администрация

ДЛЪЖНОСТИ				
КОМПЕТЕНТНОСТИ	Висши държавни служители	Ръководни	Експертни с аналитични и/или контролни функции	Експертни със спомагателни функции и Технически длъжности
	Стратегическа	Управленска	Аналитична	Ориентация към резултати
	Лидерска	Ориентация към резултати	Ориентация към резултати	Фокус към клиента (вътрешен/външен)
	Управленска	Фокус към клиента (вътрешен/външен)	Фокус към клиента (вътрешен/външен)	Комуникативна компетентност
	Компетентност за преговори и убеждаване	Комуникативна компетентност	Комуникативна компетентност	Работа в екип
	Ориентация към резултати	Работа в екип	Работа в екип	
	Фокус към клиента (вътрешен/външен)	Професионална компетентност	Професионална компетентност	Професионална компетентност
	Работа в екип			

В представения компетентностен модел е създаден *механизъм* за обвързване на общите компетентности със специфичните компетентности, определени в длъжностните характеристики. Механизмът се реализира чрез включената „професионална компетентност”¹² (професионални знания и умения, които са необходими за успешно

¹¹ Съгласно Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, приета с ПМС № 129 от 26 юни 2012 г. [Saglasno Naredba za usloviyata i reda za otsenyavane izpalnenieto na sluzhitelite v darzhavnata administratsia, prieta s PMS № 129 ot 26 yuni 2012 g]

¹² „Професионална компетентност” е допълнена с промените в нормативната уредба през 2012 г. Постановление № 129 от 26 юни 2012 г. за приемане на Класификатор на длъжностите в администрацията, на Наредба за прилагането на Класификатора на длъжностите в администрацията, на Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация, на Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация и на Наредба за длъжностните характеристики на държавните служители.

изпълнение на длъжността) в рамките на компетентностите на всички длъжностни групи с изключение на висшите държавни служители. Професионалната компетентност има съществен потенциал за управление на таланта в административна среда, тъй като отразява специфичните потребности от професионални знания и умения, характерни за различните административни структури. Професионалната компетентност намира израз в длъжностната характеристика, в индивидуалния работен план, както и в професионалния опит на конкретния служител. Както вече споменахме, тя може да се доразвие в рамка на професионалната компетентност, това е по скоро доброволен инструмент, който подпомага ефективното прилагане на модела за оценка на изпълнението на длъжността в държавната администрация.

На следващо място, нека потърсим отговор на въпроса **„Какви подходи се прилагат в управлението на таланта в административна среда?“**:

В българската държавна служба има създадени условия за управлението на таланта, които са пряко обвързани с професионалното развитие на държавните служители. Нека насочим вашето внимание към практиките, които са най-привлекателни:

1. Повишаване в длъжност

Нека допуснем, че експертните длъжности представляват подкрепящи позиции, които допринасят за изпълнението на нормативните функции на съответното административно звено, експертните длъжности израстват според вида на администрацията от „младши“ в „старши“, „главен“ и „държавен“ експерт. Това е стандартен механизъм, който показва притежаване на задълбочени професионални знания, умения и компетентности, които в най-общ вид намират израз в утвърдените рамки на компетентностите по видове длъжности. С повишаване в длъжност, функциите и отговорностите на експерта имат надграждащ характер.

2. Повишаване в ранг

Друга възможност за професионално израстване е **повишаването в ранг**, който показва, че държавният служител притежава различен набор от знания, умения, квалификация, професионален опит. Притежаването на определен ранг може да бъде средство за заемане на по-висока в длъжност.

3. Мобилност

Държавните служители имат създадени **условия за мобилност** в администрацията като вакантните позиции се обявяват в Информационния портал за мобилност на служителите в държавната администрация. Вариантите са различни, както следва:

3.1. Преминане на държавна служба в друга администрация

Законодателят урежда правната възможност за **преминаване на държавна служба в друга администрация** (чл.81а от ЗДСл), когато са налице определени условия – едногодишният срок за изпитване е изтекъл и държавният служител отговаря на изискванията за заемането на съответната длъжност без да се явява на конкурс. Този вариант

представлява механизъм за управление на таланта, когато ефективен служител с потенциал за развитие, бива преместен в друга администрация.

3.2. Временно преместване в друга администрация

Възможен вариант за мобилност е **временно преместване в друга администрация** в срок до 4 години, ако са условията за заемане са спазени, едногодишният срок за изпитване е преминал, и служебното правоотношение е безсрочно (чл. 81б от ЗДСл).

3.3. Изпълнение на длъжност в институция на Европейския съюз

3.4. Командироване на държавния служител в международна организация, международна инициатива на територията на страната или в друга администрация

Управлението на таланта в административна среда намира израз в още няколко перспективни възможности: първата е свързана с изпълнение на длъжност в институция на Европейския съюз в срок до 4 години, а втората се състои в командироване на държавния служител в международна организация, международна инициатива на територията на страната или в друга администрация в срок до 2 години, като за тази цел е необходимо изразено писмено съгласие от негова страна.

3.5. Преназначаване в същата администрация

Този способ за управление на таланта дава различни възможности и концентрира значителен мениджърски ресурс. Той позволява даден служител да бъде преназначен на друга длъжност в същата администрация, ако отговаря на изискванията и е изразил своето писмено съгласие. В случай на преназначаване на ръководна длъжност, когато е за първи път, трябва да бъде успешно преминал тестът съгласно чл. 10д от ЗДСл. Друг перспективен вариант е по предложение на непосредствения ръководител и след преценка на органа по назначаването, даден служител да бъде повишен в по-висока експертна длъжност без да бъдат налични условията за минимален ранг и професионален опит, но ако има получена най-висока годишна оценка на изпълнението на длъжността и едногодишният срок за изпитване му е изтекъл.

Законодателят е предвидил още няколко възможности за промени в кариерната дъга на държавните служители, които решаваме да не дискутираме в статията, тъй като в началото обяснихме, че предмет на анализ ще бъдат най-привлекателните средства за управление на таланта, но ако представляват интерес за читателя, те намират израз в нормите на чл. 82а и следващи от ЗДСл.

4. Други механизми за управление на таланта в административна среда

Освен изброените варианти за мениджмънт на таланта в администрацията, които са нормативно установени и зависят от постиженията на даден служител и управленските решения на съответното ръководство, за нас представляват интерес и всички други механизми за задържане на талантливите служители, които зависят от лидерската компетентност на мениджърите в организацията и от административния ѝ капацитет. Фигура 1 илюстрира още атрактивни механизми за управление на таланта в административна среда:



Управлението на таланта има връзка с оценката на изпълнението на длъжността и стратегическия подход за управление на човешките ресурси. Управлението на таланта зависи от етапа на развитие на кариерата на съответния служител и неговата настояща работна позиция. В емпиричния живот на организациите съществуват различни стратегии за ревитализиране на кариерата¹³.

На Фигура 2 насочваме вниманието на читателя към няколко ключови способа, които се прилагат в бизнес средите на международната сцена. Може да се твърди, че тези способности се прилагат и в публичния сектор с известни вариации.

Ако съпоставим систематизираните способности от Фигура 2, които са характерни за бизнес средите, спрямо гореизложените практики за управление на таланта в административна среда, може да твърдим, че законодателят в национален план, е създал нормативни предпоставки за реализиране на способите като „ново назначение“, „промени в кариерата“, „менторство“, „учебни отпуски“.

В българската практика си заслужава да се обърне повече внимание на въвеждането на „програми за принос през целия живот“, „развитие на лидерството“, и „менторство“, особено в случаите на пенсиониране или напускане на ключови експерти в дадена професионална област.

¹³ Морисън, Р. Т. Дж. Ериксън, Кен Дитчуолд. (2006) Мениджмънт на кариерата на средна възраст. Harvard Business Review за Управление на таланта. с. 99 – 117. [Morisan, R. T. Dzh. Eriksan, Ken Ditchuold. (2006) Menidzhmant na karterata na sredna vazrast. Harvard Business Review za Upravlenie na talanta. s. 99 – 117.]



Във всяка административна структура е препоръчително да се обмислят възможности за финансиране на обучения (не само финансирани по оперативните програми), специализации в чужбина, финансиране на кратки учебни визити като гости-изследователи в организации със сходен предмет на дейност, които са партньори на държавната институция, и други дейности според потребността. Тези практики на свой ред могат да се прилагат към служители с различен професионален опит и намиращи се на различен етап от своята кариера.

Развитието на менторски програми¹⁴ също е ефективен управленски подход, който в по-широк смисъл може да се развива като разработване и доставяне на обучения за колегите от екипа, консултантски роли и др. Особен интерес представлява бизнес подхода за определяне на ментори на служители на по-висока позиция от своите ментори, които взаимно да се обучават и напредват с подходящо съчетаване на знания, умения и компетентности.

В заключение може да обобщим, че дискутираните в статията практики за управление на таланта в административна среда пораждаат любопитни въпроси и провокират нови изследователски търсения в областта. Тяхната цел е свързана с проучване на възможностите за развитие на таланта на държавните служители на различен етап от кариерното им развитие. Тези способности водят до тяхното умело задържане на работа чрез нови професионални предизвикателства в подкрепа на доброто обществено управление.

¹⁴ Морисън, Р. Т. Дж. Ериксън, Кен Дитчуолд. (2006) Мениджмънт на кариерата на средна възраст. Harvard Business Review за Управление на таланта. с. 109 – 110. [Morisan, R. T. Dzh. Eriksan, Ken Ditchuold. (2006) Menidzhmant na karierata na sredna vazrast. Harvard Business Review za Upravlenie na talanta. s. 109 – 110.]

БИБЛИОГРАФИЯ

Закон за държавния служител - Обн. ДВ. бр.67 от 27 Юли 1999 г, В сила от 27.08.1999 г. посл. изм. и доп. ДВ. бр.100 от 20 Декември 2019 г. [Zakon za darzhavnia sluzhiteľ - Obn. DV. br.67 ot 27 Yuli 1999 g, V sila ot 27.08.1999 g. posl. izm. i dop. DV. br.100 ot 20 Dekemvri 2019 g.]

Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация – обн. ДВ. бр.49 от 29 Юни 2012г., приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., в сила от 01.07.2012 г. [Naredba za usloviyata i reda za otsenyavane izpalnenieto na sluzhiteľite v darzhavnata administratsia – obn. DV. br.49 ot 29 Yuni 2012g., prieta s PMS № 129 ot 26.06.2012 g., v sila ot 01.07.2012 g.]

Морисън, Р. Т. Дж. Ериксън, Кен Дитчуолд. (2006) Мениджмънт на кариерата на средна възраст. Harvard Business Review за Управление на таланта. с. 99 – 117. [Morisan, R. T. Dzh. Eriksan, Ken Ditchuold. (2006) Menidzhmant na karierata na sredna vazrast. Harvard Business Review za Upravlenie na talanta. s. 99 – 117.]

Методика за определяне на ключови длъжности, разработена по оперативна програма „Административен капацитет“, публикувана на www.strategy.bg 2013 г. [Metodika za opredelyane na klyuchovi dlazhnosti, razrabotena po operativna programa „Administrativen kapatsitet“, publikovana na www.strategy.bg 2013 g.]

Дисертационен труд на тема „„Българският модел за оценка на изпълнението на държавните служители в България в периода 2002 – 2012 г.“, Аделина Любомирова, публична защита 19.03.2015 г. [Disertatsionen trud na tema „„Balgarskiyat model za otsenka na izpalnenieto na darzhavnite sluzhiteľi v Bulgaria v perioda 2002 – 2012 g.“, Adelina Lyubomirova, publiczna zashtita 19.03.2015 g.]

Хюзелид, М., Р. Бийти., Б.Бекер (2009) Harvard Business Review за управлението на таланта. София, издателство „Класика и стил“. [Hyuzelid, M., R. Biyti., B.Beker (2009) Harvard Business Review za upravlenieto na talanta. Sofia, izdatelstvo „Klasika i stil“.]

Консултационен документ Промени в подзаконовите нормативни актове в областта на държавната служба. 29.09.2017 г., администрация на Министерски съвет. [Konsultatsionen dokument Promeni v podzakonovite normativni aktove v oblastta na darzhavnata sluzhba. 29.09.2017 g., administratsia na Ministerski savet.]

Робъртсън, А., Г. Аби (2005) Управление на таланта. София, ИК „АМАТ-АХ“. [Robartsan, A., G. Abi (2005) Upravlenie na talanta. Sofia, IK „AMAT-AH“.]

Български тълковен речникм достъпен на интернет адрес <https://rechnik.chitanka.info/talkoven>, посетен на 13.01.2020 г. [Balgarski talkoven rechnikm dostapen na internet adres <https://rechnik.chitanka.info/talkoven>, poseten na 13.01.2020 g.]

СТРАТЕГИИ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ - МЕЖДУ МИТОВЕТЕ И УПРАВЛЕНСКИТЕ РЕАЛНОСТИ

Ясен Лазаров¹

Резюме

Почти всички публикувани доклади и становища на експерти, които оценяват българската стратегия за интегриране на ромите, посочват две основни пречки пред ефективното ѝ изпълнение. Първата от тях е свързана с нуждата от адекватно финансово обезпечаване за предвидените дейности по осъществяване на интеграционните политики. Втората е свързана с липсата на функционална институционална среда с ясно разписани отговорности за ефективно управление и администриране на тези политики. Предложеният материал прави критичен обзор върху прилагането на НСИР като проблематизира тези въпроси.

Ключови думи: стратегия, публични политики, социална интеграция, административен капацитет, финансиране.

STRATEGIES FOR ROMA INTEGRATION – BETWEEN THE MYTHS AND GOVERNANCE REALITIES

Iassen Lazarov, Institute For Public Environment Development

Abstract

Almost all recent reports and opinions of experts, assessing the Bulgarian National Strategy for Roma Integration, mention two general obstacles to its effective implementation. The first one is related to the necessity for adequate financial support of the envisaged activities, that would implement the integration policies. The second is related to the lack of a functional institutional framework with well defined responsibilities for the effective management and administration of these policies. The proposed material provides a critical insight into the implementation of the NSRI by focusing on these issues.

Key words: strategy, public policies, social integration, administrative capacity, financing

Въведение

Една от силно поляризираните теми в българската публична среда е тази за ромската интеграция и ефективността на политиките, свързани с този процес. Включените в дебата страни, често го обсъждат под влиянието на латентни нагласи и склонност за потвърждаване на групови концепции и хипотези, независимо дали те се опират на вярна информация. Поради това нараства и ролята на изследователската общност - да обяснява обективно и

¹ Ясен Лазаров, Институт за развитие на публичната среда, докторант в Катедра Публична администрация на Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

критично публичните политики, за да могат т. нар. мрежи на политиката (заинтересованите участници, заедно с компетентните държавни органи и администрация) да рационализират публичното управление, съобразявайки го с обективни закономерности².

Настоящият текст прави обзор на начина, по който до момента се прилага Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 - 2020) в две направления. Първото от тях е свързано с нуждата от адекватно финансово обезпечаване за предвидените дейности по осъществяване на интеграционните политики. Второто е свързано с липсата на функционална институционална среда с ясно разписани отговорности за ефективно управление и администриране на тези политики.

Преди да се пристъпи към посочения обзор е нужно да бъдат въведени някои концептуални уточнения. Те са важни преди всичко, поради многообразието от съществуващи дефиниции и разбирания за част от понятията, които ще бъдат използвани.

Текстът използва понятието „*стратегия*” в смисъла на общо и относително най-трайно предварително намерение за развитие на организациите/обществото/общностите, което следва да се подкрепя от постоянна навигация по време на стратегическото управление³. Стратегиите са инструмент на най-високото от трите равнища на управление - стратегическо, тактическо и оперативно - чрез който се консолидират публичните политики за постепенното и устойчиво развитие в определена посока. В този смисъл стратегиите могат да се отнасят до отделни сфери на дейност или субекти, но остават обвързани с управлението на неговото макроравнище.

Зад понятието „*публични политики*” се разбират дейности на публичните власти, съставени от цели и средства за тяхното постигане, и насочени към справянето с проблеми на обществото и общностите. Татяна Томова посочва, че политиките подобряват демокрацията като разширяват възможностите за рационално постигане на колективните цели. Те намаляват политическия волунтаризъм при осъществяването на тези цели, но без да ограничават легитимно избраната власт. В процеса по формиране и осъществяване на съвременните политики, политиките са подпомагани от експерти, администрация и заинтересовани страни, които чрез взаимодействието си допринасят за оптимизирането на управленските дейности.

Последното нужно уточнение е свързано с понятието „*интеграция*”. В техническо отношение тя представлява процес на взаимно обвързване на отделни компоненти в единно функционираща система. В социалните науки, терминът се използва, за да опише приобщаването на личността в обществото чрез множество механизми. Екатерина Рибарова посочва някои от тях - семейните и приятелски групи, институциите на образованието, участието в политическия живот и гражданския сектор, предприемаческата активност, ползването на различни социални услуги и т.н. Наред с това, механизми на социалната интеграция са и дейностите на публичните институции, правораздаването, защитата на човешки права и др. (Рибарова, 2010 г.)

Обзор на част от структурните и финансови препятствия, свързани с прилагането на НСИР и тяхното развитие през годините:

В контекста на политиките за интеграция на ромите, в България се очертават 6 сфери на въздействие от публичното управление. Те могат да се разделят условно на 4 основни и 2 допълнителни направления. Това се дължи на факта, че НСИР е съобразена с т.нар. „Рамка за национални стратегии за интегриране на ромите”, иницирана от Европейската комисия през 2011 г. С приемането на тази рамка, държавите членки в ЕС поемат ангажимент да

² Въпросът за предизвикателствата пред инструменталната рационалност в контекста на съвременните публични политики е разгледан подробно от доц д-р Т. Томова, 2017 г. [Tomova, 2017]

³ Обстоен анализ на многобройните разбирания за стратегирането, прави проф. Танев в изследването си „Принципи на стратегирането в публичната сфера”, 2017 г. [Tanev, 2017]

премахнат съществуващите разлики между ромите и останалата част от населението им в четири основни области: **образование, трудова заетост, здравеопазване и жилищно настаняване**. Останалите две сфери на въздействие от публичните политики са въведени допълнително в НСИР. Те са свързани с **върховенството на закона и недискриминацията**, както и с дейности в областта на **културата и медиите**.

С приемането на посочената Рамка за пръв път е изграден общ механизъм на ниво ЕС за осъществяване на съгласувани, измерими и оценяеми политики в подкрепа на ромските общности. Чрез тяхното въвеждане трябва да се постигнат положителни промени в живота на уязвимите лица от ромски (или друг⁴) произход и приобщаването им към основната част от населението на Европейския съюз. В свое съобщение⁵ от 2017 г. обаче, Европейската комисия потвърди, че въпреки създадените политически, правни и финансови инструменти за прилагане на Рамката от държавите членки на ЕС, през първите пет години от влизането ѝ в сила **не е** постигната реална промяна в положението на ромите. Съществен напредък все пак е отбелязан в сферата на образованието - „и по-специално все по-големият дял на ромските деца, които получават образование и грижи в ранна детска възраст, е признак за големия потенциал за тяхното по-нататъшно развитие.” Той обаче не е бил достатъчен, за да се компенсира уязвимото състояние на ромските общности в останалите три области от Рамката, където е нужно прилагането на институционални подходи. Нещо повече - в някои отношения ЕК отчита и влошаване, „свързано с външни фактори като икономическата криза или тревожното нарастване на ксенофобията и появата на националистически, популистки политически движения.” В съобщението си ЕК изтъква **липсата на ангажимент и капацитет на местно равнище** за изпълнение на мерките в подкрепа на ромите, както и **ограничения достъп до финансиране** за тяхното прилагане.

Малко вероятно е становището на ЕК да е било изненадващо за някой от държавните или граждански експерти, които са се занимавали с тази тема в България. От момента на създаването ѝ, НСИР и нейното прилагане са обект на постоянен дебат и полемика, които често достигат скандални измерения в публичното пространство. Миналата година - на 14.06.2018 г. Народното събрание отхвърли и годишния доклад на правителството по изпълнението на НСИР. Този акт бе съпроводен от невявяване на ресорния министър по темата (В. Симеонов) и подкрепен от депутати, както на опозицията, така и на управляващата коалиция. В пленарната зала на парламента⁶, депутатите изразиха разнородните съмнения на своите партийни групи, че:

- заложените в НСИР политики въобще трябва да бъдат осъществявани във времето, защото са противоконституционни (Сидеров - Атака);
- отчетените резултати отговарят на действително постигнатия напредък от политиките и че данъкоплатците трябва да поддържат тяхното изплащане (Клисурска-Жекова, Гьоков - БСП);
- ромското население генетично е способно да се социализира и в този смисъл, не може да бъде интегрирано (Станилов - Обединени патриоти) и т.н.

⁴ Според принципите, възприети от Рамката и националните стратегии на държавите членки в ЕС, насочеността на политиките трябва да е ясно определена, но не изключителна. В този смисъл, въпреки насочеността на интеграционните политики, те са инструмент за социалното включване на много по-широк кръг от лица, попаднали в уязвимо положение.

⁵ Става въпрос за ежегоден провеждания от ЕК междинен преглед на Рамката за национални стратегии за интегриране на ромите.

⁶ Стенограма от пленарното заседание е налична на от уеб-страницата на Народното събрание на адрес: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/52/ID/6179>

Отхвърлянето на доклада практически постави под въпрос самата държавна дейност в изпълнение на многогодишния стратегически документ и политическата воля за неговото прилагане.

НСИР е приета през 2012 г. с гласуване от Народното събрание. По този начин към документа е добавена легитимност и е създадена възможност за ангажирането на широк кръг от институции, които да го прилагат. Наред с това управлението в сферите, които документът засяга е поставено на качествено по-високо ниво - стратегическото - изискващо последователност, комплексен подход и координираност в дейността на много и различни институции. Голяма част от представителите на гражданския сектор в България също приемат НСИР като „стъпка напред“ в провеждането на интеграционни политики. Същевременно обаче, още на етапа от изработването на НСИР, експертите предупреждават, че в стратегическия документ са съществували функционални недостатъци, които ще блокират последващото му прилагане.

Почти всички публикувани доклади и становища⁷ на експерти, които оценяват българската НСИР, посочват две основни пречки пред ефективното ѝ изпълнение. Както бе посочено, първата е свързана с нуждата от адекватно финансово обезпечаване за дейностите по реализиране на интеграционните политики. Втората е свързана с липсата на функционална институционална среда с ясно разписани отговорности за ефективно управление, администриране и оценка на тези политики. Според експертите, ако тези две условия не бъдат изпълнени поне отчасти, няма как заложените управленски мерки да се прилагат ефективно и да постигат трайни резултати.

Финансиране за политиките

В НСИР се посочва, че основните финансови източници за интеграционните политики и програми, ще представляват средства от държавния бюджет и от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Към тях са добавени и средства от други източници - *общински средства, средства от Световната банка, от ООН, Съвета на Европа и други.*⁸ Извън най-общото им споменаване обаче, никъде не съществува бюджет или поне прогнозно остойностяване с помощта, на което да се разпределят нужните ресурси за изпълнение на планираните дейности. Този проблем е добре известен на европейските партньори на България. В доклад на Европейската сметна палата от 2016 г. се посочва че липсващото остойностяване за планираните интеграционни политики е направило невъзможна ранната оценка за това, доколко НСИР е реалистичен документ или ще остане само на хартия - в сферата на т. нар. „добри пожелания“.

Остойностяването на мерките по интеграционните политики е въпрос, който се повдига периодично и от представители на неправителствените организации. Предложения в тази насока са отправяни още по време на консултативния процес за изготвянето на

⁷ „Граждански доклад за изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите и Плана за изпълнение на Десетилетие на ромското включване в България през 2012 г.“ – Институт Отворено общество – София (2013); [„Grazhdanski doklad za izpalnenieto na Natsionalnata strategia za integratsia na romite i Plana za izpalnenie na Desetiletie na romskoto vklyuchvane v Bulgaria prez 2012 g.“ – Institut Otvoreno obshtestvo – Sofia (2013)]

„Гражданска оценка на изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите 2012 - 2014 г.“ - ЦМЕДТ „Амалипе“ (2015 - изд. Астарт, Пловдив) [„Grazhdanska otsenka na izpalnenieto na Natsionalnata strategia za integrirane na romite 2012 - 2014 g.“ - TsMEDT „Amalipe“ (2015 - izd. Astarta, Plovdiv)]

„Предложения от гражданските организации – членове на Национална Коалиция „Интелект“ за гарантиране на изпълнението на НСИР 2014 – 2020“ (2015) [„Predlozhenia ot grazhdanskite organizatsii – chlenove na Natsionalna Koalitsia „Intelekt“ za garantirane na izpalnenieto na NSIR 2014 – 2020“ (2015)]

⁸ Раздел 7 от НСИР - Механизми за изпълнение на интеграционната политика;

НСИР⁹. Такова например е било разработеното от ЦМЕДТ “Амалипе” специално приложение: „Програми за изпълнение на НСИР”. Според вносителите му (коалиция от ромски организации) в него е трябвало да има конкретни срокове за изпълнение и разпределение на финансовите отговорности за планираните мерки - между ЕС и държавния бюджет. Приложението е било прието от Междуведомствената работната група, отговаряла за документа, а в МС спрямо него не е имало възражения. Поради неясни причини обаче, то не е включено в окончателния вариант на документите, свързани с НСИР или в самата Стратегия.

До 2014 г. на оперативен ниво НСИР се е изпълнявала съгласно разписаните дейности в т.нар. „План за действие за изпълнението на Стратегията” - актуализиран документ от предходна международна инициатива: „Десетилетие на ромското включване 2005 - 2015 г.” Според анализ на ЦМЕДТ „Амалипе” (2015) добавената стойност на този план към НСИР е била „минимална, поради липсата на финансови средства за повечето от дейностите и липсата на нови дейности, различни от тези, извършвани в момента.” Идентични са заключенията и в анализа на Институт „Отворено общество” - София (Димитров, Григорова, Дечева, 2013 г.), според който в изпълнението на НСИР и Плана за действие, е имало множество заложили слабости. „Те са свързани основно с невъзможността на НССЕИВ да подчертае важността на политическата ангажираност и финансови средства за правилното и успешно изпълнение“ на Стратегията. Според експертите в някои отношения¹⁰, Планът за действие е изглеждал по-скоро като „стъпка назад”, а ангажиментът на държавата е бил минимален. В действителност от общо 120 дейности в него 71 не са били бюджетирани (Н. Кирилов, 2016 г.). Останалите 49 са били финансирани, но с две важни особености. Първата от тях е, че финансирането е било разпределено основно от фондовете на ЕС или други донорски програми, а не от държавния бюджет. Втората особеност е свързана с това, че тези дейности са били част и от предходната спомената инициатива - т.е. средствата за тях вече са били разпределени целево преди изработването и приемането на НСИР.

От 2015 г. е в сила нов Национален план за действие по НСИР с общо 112 дейности, разпределени по приоритетните направления на Стратегията, както следва в графиката:

⁹ Виж “Какво се случва с Националната ромска стратегия през януари”, раздел “Новини” в уеб-страницата на ЦМЕДТ “Амалипе”, 03.02.2012 г. [Vizh “Kakvo se sluchva s Natsionalnata romska strategia prez yanuari”, razdel “Novini” v ueb-stranitsata na TsMEDT “Amalipe”, 03.02.2012 g.]

¹⁰ Например в приоритетното направление за подобряване на Жилищните условия: “Въпреки, че настоящият план за действие съдържа 18 дейности за постигане на 9 задачи, в рамките на 1 цел, повечето от дейностите не са финансово обезпечени (12 от 18) или тяхното финансиране е недостатъчно. Ангажиментът на държавния бюджет е много умерен – 550,000 лв., (230,000 евро), което включва принос и от общински бюджети.”

ОБЩО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРИОРИТЕТИТЕ СПРЯМО НАЦИОНАЛНИЯ ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ (2014 - 2020) В ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НСИР



Към повечето мерки в този план са заложили индикатори за изпълнение. При идеална отчетност на отговорните институции, част от тях позволят проследяване на въздействието от интеграционните политики и на постигнатите резултати. Нито една от дейностите в новия план обаче, не е финансово остойностена. Поради тази причина, липсата на бюджетиране или поне на прогнозно остойностяване за дейностите към секторните политики от НСИР, продължава да възпрепятства ефективното прилагане на документа.

Прилагане на политиките

Втората съществена пречка пред изпълнението на Стратегията е свързана с липсата на ефективна институционална структура с нужните правомощия и административен капацитет за прилагането на планираните политики. Като ръководен орган на изпълнителната власт, Министерския съвет¹¹ отговаря за формулирането на държавната политика по демографски, етнически и интеграционни въпроси. За целите на управлението, администрацията, която го подпомага, трябва да разполага с лостове за влияние върху цикъла на тези политики - за идентифицирането на проблеми, за формулирането и приемането на решения, за ефективното им прилагане, контрол, оценка и т.н. Органът, който подпомага МС в осъществяването на НСИР, е Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси (НССЕИВ). Той обаче има единствено консултативни и донякъде координиращи функции. Наред с това, НССЕИВ е слабо ресурсно и административно обезпечен. В този смисъл неговата дейност не може да бъде друга освен формална.

От правилника на НССЕИВ към Министерския съвет можем да се информираме, че той е „координиращ и консултативен орган, който подпомага МС в разработването и провеждането на държавната политика по етническите и интеграционните въпроси”. Участието на държавни служители в този орган е на възможно най-високо ниво – заместник-

¹¹ В чл. 7 от правилника на МС е вписано: (1) “В изпълнение на своите конституционни функции Министерският съвет разглежда въпроси, които са му изрично възложени със закон или следват от ръководното му място в системата на изпълнителната власт”;

В преходните и заключителни разпоредби от същия нормативен акт четем: “Дейността по етническите въпроси преминава от Министерството на труда и социалната политика към администрацията на Министерския съвет, осигурена с 3 щатни бройки.”

Правилник на НССЕИВ - чл 1: “...”Националният съвет” е координиращ и консултативен орган, който подпомага Министерския съвет в разработването и провеждането на държавната политика по етническите и интеграционните въпроси.”

министри и ръководители на държавни ведомства, а участниците от НПО се определят на основата на изразеното от тях желание за участие, уставни цели и опит.

В рамките на НССЕИВ функционира специална Комисия за изпълнението на Стратегията. Нейните цели са три:

1 - *„да планира ресурсно обезпечени и интегрирани интервенции за изпълнение на политиката на интеграция на ромите, определени в НСИР (2012 – 2020) ;”*

2 - *„да подпомага, обсъжда и наблюдава изпълнението на заложените мерки и постигането на резултати по приоритетите на НСИР (2012 – 2020);”*

3 - *„да инициира и предлага промени в правната рамка, подкрепящи изпълнението на НСИР (2012 – 2020).”*

Работата на Съвета и на Комисията за изпълнение на Стратегията *„в информационно, аналитично, административно и техническо отношение”*, се подпомага от администрацията на МС, чрез т. нар. Секретариат. Според много експерти обаче, функциите на това административно звено не са обезпечени с нужните за дейността му ресурси, компетенции и мандат на неговите членове.

Секретариатът функционира като *„Национална контактна точка”* за напредъка по НСИР и отговаря за комуникацията по нейното изпълнение с Европейската комисия. Той координира дейността на административните структури на национално ниво и на областните и общински съвети по етнически и интеграционни въпроси във връзка с прилагането на такива политики; трябва да оказва методическа подкрепа на институциите; *„да осъществява: подготовката, внасянето и одобряването на позиции, анализи, доклади, информации и други документи в областта на етническите въпроси във връзка с участието на Република България в работата на институции, работни групи, комитети и форуми на Съвета на Европейския съюз, Европейската комисия, Съвета на Европа, Организацията на обединените нации и др. и участието в тях със свои представители”* и т.н.

Тази огромна по своя обем дейност не е обезпечена от подходяща административна структура. Секретариатът на НССЕИВ е звено в администрацията на Министерския съвет, което не разполага с отделно обособена обща и специализирана администрация. Броят на неговите служители е част от общата численост в администрацията на МС. Той се състои от 4-ма души, които имат статут на негови членове¹². Това означава, че съответно по щат за консултирането и координирането на интеграционните политики на централно ниво в страната отговаря администрация от един секретар, двама държавни експерти и един главен експерт.

Ал. Маринов (2011) определя капацитета¹³ като *„способност на дадена институция, орган и/или администрация да изпълнява успешно нормативно възложените ѝ задачи и с това да отговаря на обществените очаквания, т.е. да постига съответните желани резултати”*. В такъв случай честно би било да се запитаме, доколко Секретариатът на НССЕИВ представлява ефективен административен орган? Как с подобен експертно-административен състав той би могъл например да подпомага методически ресорните ведомства по интеграционните политики и 265-те български общини? Очевидно е, че за резултатите от тези политики има особена чувствителност в българското общество, но те все още не са обезпечени с адекватните за изпълнението им институционална рамка и административен капацитет.

¹² Приложение № 3 към чл. 53, ал. 1 от Устройствения правилник на МС;

¹³ Виж Маринов - „Проблеми при дефинирането на понятието „административен капацитет“ (2011) [Marinov, 2011]

Както НССЕИВ, така и неговият Секретариат, не разполагат със самостоятелен бюджет. През бюджета на Министерския съвет съответно за 2015 г., 2016 г. и 2017 г. по бюджетна програма „Координация и мониторинг на хоризонтални политики” (0300.01.02) са предвиджани 60 000 лв. за дейности по изпълнение на Стратегията. Осигурените по този начин средства за централното координационно звено по интеграционни политики в страната, рязко контрастират с тиражираните в медиите новини за “отпуснати и откраднати милиарди в подкрепа на ромската интеграция”.

Административните и финансови пречки за изпълнението на НСИР се повтарят, както в ресорните министерства с отговорност по интеграционните политики, така и на регионално и местно ниво. Този факт е добре известен на експертите. Според представители на гражданската коалиция „Интелект”, в най-добрия случай министерствата определят ресорни заместник-министри, които да участват в НССЕИВ. На регионално ниво пък се създават отново консултативни органи - „в повечето случаи формални и неефективни, и един или двама служители са натоварени с изпълнението на местните стратегии и планове за интеграция¹⁴.” (2015)

Регионалните органи, за които гражданските експерти говорят, представляват част от хоризонтално разгърнатата структура на НССЕИВ към МС - т.нар. областни съвети за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси. Те се създават към областните управители¹⁵ и на практика дублират функциите на НССЕИВ, но за територията на всяка отделна област. С решение на общинските политически съвети общините могат да създават и трето ниво на тези консултативни органи. Областните и общински съвети за сътрудничество в сферата на интеграцията трябва да подават периодично информация за своята дейност и за изпълнението на НСИР на местно ниво до Националния съвет.

На областно и местно ниво насоките за изпълнение на политики в подкрепа на ромските общности се задават от областни стратегии. Те са изготвени в съответствие с НСИР и следват заложените в нея цели, принципи, направления и подходи за реализирането на дейности. Тези документи координират усилията на териториалните държавни служби и на местната общинска власт по отношение на интеграционните политики. Областните стратегии на свой ред се осъществяват в оперативен отношение чрез т.нар. общински планове за действие.

Подходът за прилагане на интеграционните политики в България е хоризонтален и силно деконцентриран. В този смисъл той обединява, както дейността на изпълнителната власт на всички нива, така и тази на местното самоуправление. Според Националната стратегия, отделните политики трябва да се осъществяват от различните органи в условията на междуинституционална координация. Този процес се направлява и консултира от НССЕИВ с помощта на неговия Секретариат и вече посочените областни и общински съвети за сътрудничество - по отношение на ресорните министерства и на регионално и местно ниво.

Ресорните институции и второстепенни разпоредители с бюджет от своя страна, трябва да поддържат нужния административен капацитет за прилагане на Стратегията. Това се осъществява чрез възлагането на специфични функции за дирекции, отдели, звена или за отделни експерти в тези органи. Липсват обаче ясни правила за това, как трябва да се организира този административен капацитет - т.е. какви да са неговата структура, състав и отговорности. Ето защо най-често един или двама души отговарят за всички разпределени към ведомството мерки по НСИР, наред с останалите им основни трудови задължения. Тази административна особеност поражда липса на системност, претоварване на ведомствените

¹⁴ Предложения от гражданските организации – членове на НК „Интелект” за гарантиране на изпълнението на НСИР 2014 – 2020

¹⁵ Чл. 12 от Правилника за устройството и дейността на НССЕИВ;

кадри и в крайна сметка - формализъм в изпълнението на техните отговорности по прилагане на НСИР.

Оказва се, че независимо от съдържанието на конкретните публични политики, те няма как да се осъществяват в условията на липсващ административен капацитет. Нека приложим следния пример. В НСИР е посочено, че основен източник за финансиране за интеграционните политики към ромите са средствата от ЕС. Финансирането от националните оперативни програми на ЕС, както и това, което постъпва от „Другите“ възможни източници, обаче най-често е потенциално. Т.е. институциите, които отговарят за дейности в подкрепа на ромите, трябва първо да се класират като бенефициенти. За тази цел те трябва да изготвят успешни проекти и да преминат през съответните процедури на кандидатстване – процес, който изисква административни умения, тематични познания, ниво на подготовка от кандидатите за финансиране, поддържане на постоянен контакт с финансиращите институции и т.н. Съмнително е, доколко тази дейност в общините например може да бъде осъществявана ефективно от един местен експерт с основен ресор „туризъм“.

Мониторинг, контрол, оценка

Обществената оценка за дейността на Националния съвет през годините е силно критична (Пампоров, 2017; Михайлова, 2017; Макавеева, 2015; Кирилов, 2015; Колев, 2014 и др). В някои отношения тя се споделя не само от гражданския сектор, но и от представители на държавното управление. Така например, според Ивайло Калфин - вицепремиер, оглавявал НССЕИВ през 43-то НС - органът е сведен в дейността си до представянето на едни програми и отчети, вместо да прави политики, да ги отчита, да вижда постигнатото и направеното. *„И от цялото говорене нищо не следва. Не се поемат ангажименти, не се вземат конкретни решения.“*¹⁶ Във връзка с това положение, министърът заяви през 2015 г. твърдото си намерение да направи сериозни промени в Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси. До подаването на оставка от втория управленски кабинет на ГЕРБ през 2016 г. обаче, тези промени не се случиха.

Част от отчетите, за които г-н Калфин говори, вероятно са именно годишните доклади по изпълнението на НСИР. Те се изготвят от администрацията на МС въз основа на информацията, постъпила от областните и общински консултативни съвети, както и от министерствата с отговорности по стратегическия документ¹⁷. Събраната така информация се синтезира в доклади, които впоследствие се представят пред Народното събрание. Стойността на тези отчети според експертите, обаче не е съществена. Те предоставят сбор от информация, който е механичен - „моментна картина“ за случващото се на терен, но без критичен анализ, задълбочени обобщения или препоръки за подобряване на изпълняваните мерки. Всъщност, отхвърленият на 14.06.2018 г. от НС годишен доклад за 2017 г. е първият, в чието заключение плахо се въвеждат предложения на местната власт по прилагането на интеграционни политики. Не е ясно, дали тази практика ще бъде преустановена, продължена и/или разширена качествено в следващите годишни доклади по Стратегията.

Нуждата от реална система за мониторинг, оценка и контрол на постиженията или неуспехите от провежданата Стратегия е подчертана още в „Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове¹⁸ за периода 2014-2020 г.“ (стр. 151). Срокът за нейното въвеждане

¹⁶ Интервю в „Дневник“ от 08.06.2015 г., Ивайло Калфин: „Държавната политика за интеграция на ромите не е успешна, трябва повече ангажираност“

¹⁷ Министерствата от своя страна събират тази информация от широк кръг от ведомства - институции на изпълнителната власт, областни администрации, местната власт и НПО.

¹⁸ Документът е приет с Решение № 532 на Министерския съвет от 21.07.2014 г.

бе до края на 2015 г. Проектът по създаването ѝ, обаче започна след 2015 г. и трябваше да приключи на 31.12.2018 г. Според информация в медиите той включва три обществени поръчки¹⁹, финансирани от ОПРЧР на обща стойност - около 2 милиона лева²⁰.

В последния годишен доклад по изпълнението на НСИР се отчита, че Системата: „*ще води до набиране на информация, наблюдение, оценка и контрол на социално-икономическия статус на ромите в различните му измерения, базирана на надеждна методика за набиране, обработване и анализиране на необходими за целта данни. Тя ще позволява генерирането на справки, тенденции и анализи на интеграционната политика, на база на събираната и подавана информация от хоризонталните министерства (...)* След въвеждането на Системата в експлоатация, данните, събирани чрез нея ще бъдат анализирани и ще бъдат предоставени на органите на изпълнителната власт, за да бъдат интегрирани в политически решения и да бъдат взети предвид при разработване, актуализиране, изпълнение на стратегически и програмни документи, които се отнасят към интеграцията на ромите”.

Секретариатът на НССЕИВ предвижда Системата да започне да работи, след като първоначално е набрала достатъчно информация за изследваните в нея индикатори - „*очаквано в края на 2019 г.*”. Напомня се на читателя, че срокът по изпълнение на НСИР изтича в края на 2020 г. В този смисъл възможността за реализиране на междинен мониторинг и контрол по време на нейното прилагане е по-скоро изпусната. След 2020 г. Стратегията може да бъде продължена, допълнена или изменена, но в зависимост от постигнатите резултати и съществуващите политически, социални и икономически условия. Доколко тази възможност ще бъде ефективно оползотворена остава под въпрос, предвид актуалната политическа обстановка в България, която се характеризира с наличието на открито антиромски партии и коалиции в правителството.

И все пак, колко са средствата?

На 25.01.2019 г. в пленарната зала на парламента, министър Томислав Дончев отговаря на питане на депутата Георги Гъков, свързано с политиките за интеграция на ромите. В отговора си г-н Дончев посочва, че българската администрация няма право да събира данни по етнически принцип, освен по време на осъществяваните национални преброявания. Наред с това според новоназначения председател на НССЕИВ, държавната политика за интеграция на ромите е хоризонтална и не изключва предоставянето на подкрепа за лица в неравностойно положение от други етнически групи. Поради тези причини не е възможно да се разработи механизъм за измерването на финансови средства, насочени към отделните етнически групи, а определянето на каквато и да е крайна сума, свързана с похарчените за ромска интеграция пари, би било спекулативно.

Независимо от тези свои твърдения обаче, в писмен отговор²¹ до депутата от БСП, министър Дончев предоставя информация за средствата по приоритети, осигурени от държавния бюджет и европейските програми за финансиране. Общата сума на това финансиране за 14-годишния период от 2007 г. до 2020 г. възлиза на 819 744 793 милиона лева. Около 200,9 млн. лв. от тези средства са осигурени от държавния бюджет, а останалите 618,8 млн. лв. - по линия на европейски и други програми.

На пръв поглед, посочената от г-н Дончев сума звучи впечатляващо. Разделим ли я на броя на годините за прилаганите политики, обаче се оказва, че в подкрепа на мерките за интеграция на ромите се отделят по 58,6 млн. лв. годишно. От тази сума около 14,4 млн. лв.

¹⁹ Информация в медиите: <http://nmd.bg/zapotchva-sazdavaneto-na-sistema-za-monitoring-na-natsionalnata-strategiya-za-integratsiya-na-romite/>

²⁰ Процедурата по ОПРЧР: <http://esf.bg/procedures/razrabotvane-i-vnedryavane-na-sistema-2/>

²¹ Отговор № 01.01-3 от 23.01.2019 г. на запитване от народния представител Георги Гъков с Вх. № 954-06-22 от 16.01.2019 г.

са за сметка на държавния бюджет, а останалите 44,2 млн. лв. постъпват от други източници. За сравнение, разходната част от бюджета на средно голям европейски университет, какъвто представлява СУ “Св. Климент Охридски”, само през 2017 г. е възлижала на 98,4 млн. лв.

Заклучение

Изводът, който може да се направи е, че политиките в подкрепа на ромската интеграция са силно недофинансирани и организационно „препънати” по отношение на тяхното прилагане и проследяване. Наред с това, подходът за осъществяването им „разтваря” ромските общности в по-широката социална категория на всички уязвими групи като по този начин не остава възможност еднозначно да оценим, дали ромите са основен обект на въздействие от политиките за интеграция или са поставени в тяхната периферия като целева група.

На политическо ниво обяснението за този подход можем да свържем, както с оправданието, че българската администрация няма право да събира данни по етнически признак, така и с водещите принципи за включване на ромите, приети от Съвета на Европейския съюз на 08.06.2009 г., върху които се опира и НСИР. Вторият от тях гласи, че интервенциите трябва да се осъществяват *чрез „изрична, ясно определена, но не изключителна насоченост”*. Тази липса на „изключителност” в мерките, обаче със сигурност не трябва да означава и липсващи конкретни цели, индикатори за тяхното постигане и възможности за оценка на публичните политики и въздействието им върху ромите като целева група. В противен случай Националната стратегия за интегриране на ромите би останала, както досега - красиво написан документ, но без нужната обществена подкрепа, административна плътност и политическа воля за неговото прилагане.

Видно е, че административните реформи в сферата на интеграцията трябва да изминат дълъг път, за да могат публичните политики да прераснат от добри намерения в реален инструмент на управлението. Пречките пред процеса не са само инструментални. Те са свързани и с актуалната политическа конюнктура, в която много трудно може да се събере подкрепа за нужните промени. Междувременно всеки дефект, който интеграционните политики натрупват като резултат от актуалното им състояние, ще отеква все по-силно в обществото. Ефектът от чисто формалното прилагане на тези политики, наред с факта, че речта на омразата в България традиционно е насочена най-вече към ромите (Иванова, 2018), съвсем реално може да блокира общественото съгласие за самия смисъл от интеграцията.

БИБЛИОГРАФИЯ

Томова, Т. Съвременният контекст на публичните политики: предизвикателства пред инструменталната рационалност. В: *Приноси към теорията и практиката на публичната администрация*, с 15 – 40. София: Унив. изд.“Св. Климент Охридски“, 2017. [Tomova, T. Savremenniyat kontekst na publichnite politiki: predizvikatelstva pred instrumentalnata ratsionalnost. V: Prinosi kam teoriyata i praktikata na publichnata administratsia, s 15 – 40. Sofia: Univ. izd.“Sv. Kliment Ohridski“, 2017.]

Танев, Т. Принципи на стратегирането в публичната сфера. В: *Приноси към теорията и практиката на публичната администрация*, с 41 – 102. София: Унив. изд.“Св. Климент Охридски“, 2017. [Tanev, T. Printsipi na strategiraneto v publichnata sfera. V: Prinosi kam teoriyata i praktikata na publichnata administratsia, s 41 – 102. Sofia: Univ. izd.“Sv. Kliment Ohridski“, 2017.]

Рибарова, Ек. Пазарът на труда и социалната интеграция. В: *Благополучие и доверие: България в Европа, с 243 – 258. София: Изд. Изток-Запад, 2010. [Ribarova, Ek. Pazarat na truda i sotsialnata integratsia. V: Blagopoluchie i doverie: Bulgaria v Evropa, s 243 – 258. Sofia: Izd. Iztok-Zapad, 2010.]*

Д. Димитров, Григорова, Дечева. Граждански доклад за изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите и Плана за изпълнение на Десетилетие на ромското включване в България през 2012 г. София: Институт Отворено общество – София, 2013. [D. Dimitrov, Grigorova, Decheva. Grazhdanski doklad za izpalnenieto na Natsionalnata strategia za integratsia na romite i Plana za izpalnenie na Desetiletie na romskoto vklyuchvane v Bulgaria prez 2012 g. Sofia: Institut Otvoreno obshtestvo – Sofia, 2013]

Д. Колев, Крумова, Илиева, Петрова. Гражданска оценка на изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите 2012 - 2014 г. Пловдив: Изд. Астарта, 2015. [D. Kolev, Krumova, Iieva, Petrova. Grazhdanska otsenka na izpalnenieto na Natsionalnata strategia za integrirane na romite 2012 - 2014 g. Plovdiv: Izd. Astarta, 2015.]

Л. Макавеева, Томова, Търнев. Добри практики за интеграция на ромите от местно ниво. Разград: Асоциация Интегро, 2013. [L. Makaveeva, Tomova, Tarnev. Dobri praktiki za integratsia na romite ot mestno nivo. Razgrad: Asotsiatsia Integro, 2013.]

Sv. Georgiev, Lazarov, Eftimova, Lazarova, Tzoneva. Where to now...? Study of the events that took place in 2015 in Garmen, Orlandovtzi and Kyustendil. Sofia: Institute for public environment development, 2016.

Иванова, Ив. Обществени нагласи спрямо речта на омразата в България през 2018 г. София: Институт Отворено общество – София, 2019 [Ivanova, Iv. Obshtestveni naglasi spryamo rechta na omrazata v Bulgaria prez 2018 g. Sofia: Institut Otvoreno obshtestvo – Sofia, 2019]

Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 - 2020); [Natsionalnata strategia na Republika Bulgaria za integrirane na romite (2012 - 2020);]

Правилник за устройството и дейността на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографски въпроси към Министерския съвет; [Pravilnik za ustroystvoto i deynostta na Natsionalnia savet za satrudnichestvo po etnicheskite i demografski vaprosi kam Ministerskia savet;]

Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г. [Sporazumenie za partnyorstvo na Republika Bulgaria, ochertavashto pomoshhta ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove za perioda 2014-2020 g.]

Административен мониторингов доклад за 2017 г. за изпълнението на „Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 – 2020)“; [Administrativen monitoringov doklad za 2017 g. za izpalnenieto na „Natsionalnata strategia na Republika Bulgaria za integrirane na romite (2012 – 2020)“;]

COM(2017) 458 final: Midterm review of the EU framework for national Roma integration strategies, 2017; [COM(2017) 458 final: Midterm review of the EU framework for national Roma integration strategies, 2017;]

Предложения от гражданските организации – членове на Национална Коалиция „Интелект“ за гарантиране на изпълнението на НСИР 2014 – 2020; [Predlozhenia ot grazhdanskite organizatsii – chlenove na Natsionalna Koalitsia „Intelekt“ za garantirane na izpalnenieto na NSIR 2014 – 2020;]

ОТ СИЛИСТРА С ЛЮБОВ: КАК 16-ГОДИШНИ УЧЕНИЦИ ПОСТРОИХА УЧИЛИЩЕ В ГАНА

Георги Станков¹

Резюме

Текстът представя изследване на случай на краудфъндинг кампания на български ученици, проведена през 2015г. с цел набирание на средства за построяване на училище в западноафриканската държава Гана. Кампанията е организирана от един клас от Езикова гимназия „Пејо Яворов“ в гр.Силистра. Авотрът представя различни аспекти на организацията, дейностите и резултатите на кампанията, като поставя изследвания случай в контекста на пандемията на Ковид-19 през 2020 г. и дискусията за ролята на националната държава и наднационалната солидарност.

Ключови думи: пандемия, национална държава, солидарност, благотворителност, дарителство, краудфъндинг, образование

FROM SILISTRA WITH LOVE: HOW 16-YEAR-OLD STUDENTS BUILT A SCHOOL IN GHANA

Georgi Stankov, Center of Public Policy, Sofia

Abstract

The text presents a case study of a 2015 crowdfunding campaign for raising funds for the construction of a school in the West African country of Ghana. The campaign was organized by students from Peyo Yavorov Foreign Language High School in Silistra, Bulgaria. The author presents various aspects of the campaign's organization, key activities, and results, placing the case study in the context of the Covid-19 pandemic in 2020 and the current discussion about the role of the nation state and supranational solidarity.

Keywords: pandemic, national state, solidarity, charity, giving, crowdfunding, education

*„Dedicated to ordinary people
who can make an extraordinary difference.“
10A Class, Silistra, Bulgaria”*

¹ Георги Станков е психолог и психодрама терапевт, докторант в катедра "Публична администрация" на СУ "Св. Климент Охридски." Работи по темите гражданско участие и развитие на общности, лидерство, развитие на човешките ресурси, либертариански патернализъм и качество на живот. Има изследвания и публикации в областта на психодраматичния метод и детското участие.

Въведение

Глобалната пандемия на Ковид-19 ни изправи пред множество нови въпроси, чиито отговори със сигурност не знаехме. Един от тях беше свързан с културата, политиката и практиките на взаимопомощ по време на пандемията в Европейския съюз и в България като част от него. През последните години изследователи, политици и общественици изразяваха често противоположни мнения за това колко солидарни са европейците, дали са станали повече или по-малко солидарни, колко солидарни трябва да бъдат и към кого. От една страна солидарността се счита за основна ценност на съюза (Beacullon, 2020), но от друга, все повече са гласовете, че солидарността в ЕС е в криза (Grimmel & Giang, 2017).

Gerhards et al. (2018) идентифицират четири области на европейската солидарност, свързани с европейските кризи през последните години: (1) фискална солидарност, (2) солидарност на социалната държава, (3) териториална солидарност и (4) бежанска солидарност.

Икономическата криза от 2008 г. и кризата на еврозоната засилиха тенденцията много граждани на ЕС да поставят под въпрос на мащаб на европейската солидарност, когато става дума за преразпределение на блага от по-богатите към по-бедните страни в съюза, но случаят, който в най-голяма степен подложи на изпитание идеята за взаимопомощ и подкрепа, беше бежанската криза през 2014 – 2015 г. Държавите от съюза (в лицето на техните национални правителства) бяха изправени пред предизвикателството да намерят устойчиво и работещо за общността решение на кризата, не те не успяха да формулират общоевропейска политика. Нещо повече, „бежанската криза от 2015 година дестабилизира из основи европейския проект” (Krastev, 2020, 35) и за първи път от десетилетия доведе до случаи на затваряне на вътрешните граници в съюза. Въпреки, че липсваше обща политика за справяне с бежанската криза, включително за насърчаване на солидарността в разпределянето на бремето за подкрепа на търсещите закрила лица, Agustín & Jørgensen (2019) отбелязват, че в тази ситуация солидарността на европейците спрямо бежанците беше видима чрез grassroots граждански инициативи в редица европейски страни. Такива инициативи впрочем имаше и в България.²

Новата кризисна ситуация, разиграла се през пролетта на 2020 г., в която всички ние все още сме преки участници, беше пандемията на Ковид-19, дала повод от различни страни да се заговори едва ли не за разпадането на ЕС. Въпреки, че прогнозите за разпад на Европейския съюз са силно преувеличени, безспорно Ковид-19 утвърди националното начало и „допринесе съществено за завръщането на националната държава” (Krastev, 2020, 44). Пандемията не признава държавни граници, но когато експертите я класифицират като за риск на националната сигурност (Davies, 2020; Kostov, 2020), това е косвено признание за значението на нацията и за очакването на гражданите ръководителите на техните национални държави да излязат на преден план при преодоляването на заплахата.

Ако погледем към хоризонта отвъд пандемията и свързаните с нея икономически и обществени трудности, ще видим, че след кризата предстои отново активно да общуваме и

² През 2014 и 2015 г. се оказва, че нормативната уредба за организиране на работата с търсещи и получили закрила лица далеч не е достатъчна. Българските институции нямаха капацитет да посрещнат и настанят тези лица, да ги запознаят с правата и задълженията им и да ги включат в интеграционни дейности. В този период доброволци положиха сериозни усилия да компенсират недостатъците в административните, организационните и човешките ресурси на Държавната агенция по бежанците (ДАБ). За подробности за актуалното положение към 2014 г., виж „Интеграцията на получените закрила в България граждани от трети страни – нормативна рамка, национални практики и местни политики” (Stoikova, 2014).

взаимодействията с чужденци; тогава отново ще пътуваме до тях, а те ще идват при нас; отново ще имаме на дневен ред глобални въпроси като преодоляването на бедността в Юга, изчерпването на природните ресурси, борбата с тероризма или ограничаването на замърсяването на природата. Ще се наложи да си припомним, че най-доброто средство за справяне с големите проблеми е да се справяме не с последствията, а с причините за тях, и че това може да се случи, ако сме съюзени с други като нас, а в дадени случаи дори и с тези, с които не сме съвсем еднакви. Вероятно ще си спомним и това, че бежанските потоци към Европа, временно намалели - може би и поради пандемията, - са резултат от локални конфликти и влошаващи се условия на живот, и че благото ни като европейци не може да се постигне и поддържа, ако не неутрализираме рисковете, които носят тези конфликти на юг или на югоизток от общността. Наред с националното чувство, към което се обърнахме с надежда при възприемането на опасността, ще насърчаваме чувството за обща европейска принадлежност, наднационална отговорност и солидарност в нашия все по-взаимозависим свят. Дали ще го направим заради собствения си интерес, или заради хуманистични ценности? Вероятно и заради двете.

Българите и солидарността

Въпреки добре известното стереотипно твърдение, че българите сме щедри и помагачи, класирането на България в Световния индекс на даряването в седем поредни години (от 2010 г. до 2016 г.) показва, че нацията ни не се отличава с голяма степен на щедрост и загриженост към другите хора.

Година	Позиция на България	Общ брой изследвани страни	Източник
2010	141	153	Charities Aid Foundation (2010)
2011	145	153	Charities Aid Foundation (2011)
2012	137	146	Charities Aid Foundation (2012)
2013	118	135	Charities Aid Foundation (2013)
2014	126	135	Charities Aid Foundation (2014)
2015	115	145	Charities Aid Foundation (2015)
2016	129	140	Charities Aid Foundation (2016)

Рангът на страните в класацията се определя от три показателя: оказване на помощ на непознати, даряване на средства за каузи и доброволческа работа. Няма корелация между благосъстоянието на държавите и мястото им в индекса. В Топ 20 на класацията попадат страни като Мианмар, Шри Ланка, Малайзия, Кения, Гватемала, Бутан и Тайланд.

Седемте поредни години, в които България има нисък рейтинг в Световния индекс на даряването, сочат, че не наблюдаваме моментна ситуация, а устойчива обществена тенденция. Можем да намерим едно доста вероятно обяснение за състоянието на българското дарителство в добре известната теория на Хеерт Хофстеде за културните различия и по-конкретно за измерението индивидуализъм – колективизъм (Hofstede, Hofstede and Minkov, 2010). Неговите изследвания позиционират България като страна с

умерено колективистична култура³, при която се наблюдава силна кохезия на индивида с неговата затворена общност, изразяваща се в търсене и оказване на подкрепа само в рамките на „своите“, съчетани с недоверие, negliжиране и изключване на външните и „другите“. Тук се приема за естествено и правилно да се грижим най-вече за малките групи, към които принадлежим. Davidkov (2004) също поддържа, че България е изявена колективистична култура.

Наред с това, предлагам едно допълнително обяснение за ниската степен на помощ и отзивчивост сред българите: обстоятелството, че през годините на прехода България беше предимно получател на чуждестранна помощ, а днес е бенефициент на оперативните програми на Европейския съюз. Основателно е да предположим, че еднопосочният поток на финансова помощ е допринесъл за изграждане на национално ниво на самоуещането, че ние сме достатъчно бедни и на нас трябва да ни се помага, но не и че ние трябва да помагаме на по-бедните.

Можем да спекулираме за възможната положителна корелация между ниската степен на даряване и сравнително ниските нива на щастие на българската популация. Според Световния доклад за щастieto⁴, в периода 2017 – 2019 г. България е на 96-място от 153 страни, като в това отношение е изпреварена от редица страни с по-нисък брутен вътрешен продукт, като Салвадор, Косово, Узбекистан, Никарагуа, Филипините, Хондурас, Ямайка, Боливия и Пакистан (Helliwell et al., 2020 : 20). Един от индикаторите в измерването на нивата на щастие между другото е щедростта. Корелацията между даряване и щастие е още по-вероятна предвид откритието на Walsh (2011), че хората, които участват в доброволчески дейности, проявяват щедрост и допринасят за обществото, обикновено са емоционално по-здрави, духовно зрели и имат по-високи нива на субективно благополучие.

Неучастието на гражданите не се проявява само по отношение на благотворителни дейности и кампании, които са извън тяхната тясна общност и интерес. То има паралели и с политическата култура в България, която Гълъбов (Galabov, 2011) определя като култура от поданически тип⁵ или политическа култура на несигурност. В тази перспектива българинът е не толкова инициативен и асертивен гражданин, колкото е поданик, интересуващ се предимно от това какво може да му направи държавата и от нейната сила и капацитет да се намесва в личния му живот.

В този социокултурен контекст бих искал да представя случай от 2015 г., който на фона на бързо променящия се свят през последните месеци може да изглежда далечен и несъответстващ на актуалните обществени теми и приоритети, но който – вярвам – скоро

³ Например в класацията по индекса за индивидуализъм от 76 държави, в които са изследвани служители на компанията на IBM, България споделя 48-50 място с Мексико и Румъния. Виж повече в *Cultures and organizations: software of the mind: intercultural cooperation and its importance for survival*, pp.95-97.

⁴ Световният доклад за щастieto (англ.: World Happiness Report) е издание на Мрежата на ООН за решения за устойчиво развитие. Щастieto е субективно усещане, но се счита, че съществува положителна корелация между усещането за щастие и няколко променливи (включително реален БВП на глава от населението, социална подкрепа, очаквана продължителност на живота, свобода на избор на живот, щедрост и възприятия за корупция).

⁵ Терминът „поданическа култура“ идва от известната класификация на типовете политически култури според Алмънд и Верба. Те разграничават три типа култури: патриархална, поданическа и участническа. Характерно за поданическата култура е, че индивидът, който е неин носител, очаква да бъде ръководен като обект, вместо да бъде активен субект в политическия процес. Изключителните приноси на Алмънд и Верба в теорията на политическата култура са подробно разгледани от Танев (Tanev, 2012) в „Политическата култура“, стр.160-175.

отново ще заеме своето място като пример за ценностите на европейските страни – способността да сме солидарни не само на национално, не само на европейско, но и на глобално ниво.

Случаят представлява инициатива на ученици от гр. Силистра за набиране на средства с цел изграждане на начално училище в Република Гана. Кампанията се провежда чрез локални акции в града и чрез краудфъндинг кампания в интернет. По една символична случайност, годината на кампанията беше Европейска година на развитието.

Европейският парламент (European parliament, 2014) обяви 2015 г. за Европейска година на развитието, с което за пореден път подчерта ангажимента на съюза да оказва помощ на развиващите се страни в борбата с бедността, неграмотността, инфекциозните заболявания и т.н. ЕГР имаше за цел да повиши общественото разбиране за проблемите на развитието в други страни, както и да насърчи прякото участие на гражданите на Съюза и в сътрудничеството за развитие. Като държава член на ЕС, България официално подкрепи това решение и проведе символична информационна кампания. Но когото става дума за развитие, за развиващи се страни, за цели на хилядолетието и т.н., това не говори много на българските граждани и не ги вълнува особено, а отношението им не може да се промени с мимолетни информационни кампании. За сметка на това, за младежите, които през 2015 г. бяха в 10^а клас на Езикова гимназия „Пейо Яворов“ в гр. Силистра, светът вече не е същият, защото през същата година те построиха училище в африканската държава Гана.

Изследване на случая

През 2014 г. 26-годишният американец Майкъл Пелехач пристига в България, за да преподава английски език за една учебна година като стипендиант на фондация Фулбрайт (NorthWest Observer, 2014). Разпределен е да работи в Езикова гимназия „Пейо Яворов“ – Силистра. Отзивите му са страната и хората са много положителни, но му прави впечатление, че в България „има много малък интерес към филантропията или доброволчеството“ (Pelehach, 2015a). Той решава да опита да промени това и се обръща към своите ученици с една идея.

Цел

През март 2015г., учениците на Пелехач от 10^а клас в ЕГ „Пейо Яворов“ си поставят за цел да наберат 25 000 долара за строителството на училище в бедна държава. Между различни варианти в Югоизточна Азия, Южна Америка и Африка, учениците избират селището Адаклу Торда (Adaklu Torda) в региона Волта в република Гана. В началното училище на селището под открито небе учат няколко десетки деца от първи до трети клас. Занятията понякога пропадат заради неблагоприятни климатични условия. Липсва учебна база. Голяма част от децата отпадат от училище (Pelehach, 2015b). 10^а клас нарича своята кампания „Build them a school. Build them a future.“



Учебни занятия в Адаклу Торда преди построяването на ново училище. Източник: блогът I'm Balkan on Sunshine

Лидерство

Водачът на кампанията е Пелехач. Той е едновременно морален вдъхновител, ментор и основен ръководител на кампанията. Пелехач помага на учениците си в няколко насоки: споделяне на опита от успешни доброволски кампании на различни локации, свързване с организации, които подкрепят краудфъндинг кампании в областта на образованието, координиране на отделните дейности в хода на кампанията.

Времеви обхват

Кампанията по фონдонабирането продължава през периода март – май 2015 г. Последващите дейности на терен в Гана до финалното построяване и откриване на училището продължават до месец ноември същата година.

Териториален обхват

Център на кампанията е Силистра, но териториалният ѝ обхват е глобален.

Метод на набиране на средства

Основен метод на набиране на средства е краудфъндинг (англ.: crowdfunding) моделът, при който се разчита не няколко донори да дарят големи суми, а множество хора да участват с по-малки суми за определена кауза. За краудфъндинг се използва платформата на базираната в Ню Йорк организация “Pencils of promise”.⁶

Вторият метод за набиране на средства е чрез офлайн дейности в гр. Силистра. В Силистра се осъществяват две благотворителни акции: кулинарен базар с разпродажба на храна, произведена от учениците, и концертът „10А и приятели“, в който се включват местни таланти и общественици. Тези събития също генерират известна сума за макпанията.

⁶ Pencils of promise е организация, подкрепяща фондонабирателни кампании на отделни личности и групи по света, чиято цел е да изградят нови училища в развиващите се страни. Организацията е изградила над 300 училища Гана, Гватемала и Лаос. За подробности виж сайта на Pencils of promise: <https://pencilsofpromise.org>

Послание и визуална идентичност

Кампанията има лого и послание „Да им построим училище. Да им изградим бъдеще“.⁷ Логото и посланието са масово използвани в онлайн и офлайн дейностите на кампанията и по този начин я правят лесно разпознаваема.



Логото на кампанията. Източник: Фейсбук страницата „Build them a school. Build them a future“

Организация и дейности

Учениците се разделят на четири екипа: Маркетинг, Продуценти, Мотиватори и Фондонабиратели. Всеки екип работи по конкретни задачи: създаване на текстово или видео съдържание за социалните мрежи, организиране на офлайн събития, писане на сценарии, осъществяване на контакти с партньори и т.н. Учениците са овластени да инициират и организират отделните дейности в рамките на кампанията, което допринася за развитието на креативността, лидерските им качества, уменията за работа в екип и т.н.

Ролята на организацията Pencils of promise не е само да осигури възможност за даряване онлайн. Организацията популяризира кампанията чрез своите информационни канали и подпомага процеса както сред учениците, така и сред местната общност в Гана.

Важен и търсен елемент в реализацията на проекта в Гана е участието на местната общност. Учителите, местните лидери и родителите на децата от Адаклу Торда полагат доброволен безвъзмезден труд за построяването на новата училищна сграда. Техният остойностен труд се равнява на 20% от разходите на строежа (Radoeva, 2015). Участието в процеса допринася за развитието на местната общност и превръща местните жители от пасивни реципиенти в съавтори и създатели на собственото им училище.

Публичност, връзки с обществеността, канали за комуникация

Основното средство за популяризиране на кампанията са социалните медии. Учениците и техният учител използват различни онлайн социални мрежи, както и няколко традиционни медии (местни вестници и телевизионни канали). Главните комуникационни средства за популяризиране на каузата сред потенциалните дарители са:

- Страницата в сайта за фондонабиране Pencils of promise.⁸

⁷ Визуалната идентичност с логото и мотото на кампанията най-лесно може да се види в специално създадената Facebook страница “Build them a school. Build them a future”, достъпна онлайн на адрес: <https://www.facebook.com/Build-them-a-school-Build-them-a-future-1560018674248467>

⁸ Страница за набиране на средства в сайта на организацията Pencils of promise: <https://fundraise.pencilsofpromise.org/fundraise?fcid=395631>

- Блогът на Майкъл Пелехач.⁹
- Фейсбук страницата на инициативата.¹⁰
- Канал в YouTube.¹¹

Резултати

Резултатите от кампанията могат да се категоризират в две измерения: външно (материални и социални, които отразяват дейността по проекта и крайния материален ефект от работата) и вътрешно (интраперсонални, които отразяват личностното развитие на учениците, участвали в кампанията).

Външни измерения: в crowdfunding кампанията се включват над 300 души от различни държави, които даряват 28 780 долара, а самите ученици доброволстват в дейностите на кампанията. В резултат е построена нова училищна сграда за 78 деца и 10 учители в района Волта в република Гана. Местната общност в Адаклу Торда се развива, като се организира и участва с безвъзмезден труд в строежа. Училището е открито на 11 ноември 2015г. На сградата е поставена възпоменателна плоча с надпис на английски език: “Dedicated to ordinary people who can make an extraordinary difference. - 10A Class, Silistra, Bulgaria”¹² (Pelehach, 2015c).



Сградата на построеното чрез краудфъндинг кампания Adaklu Torda Pre-School and Primary School. Източник: блогът I'm Balkan on Sunshine

Вътрешни измерения: след приключването на кампанията, Пелехач и учениците му анализират своя нов житейски опит. Учителят задава на учениците си въпроса „Какво научихте от този проект?“ От обратната връзка им е видно, че те откриват ново познание за

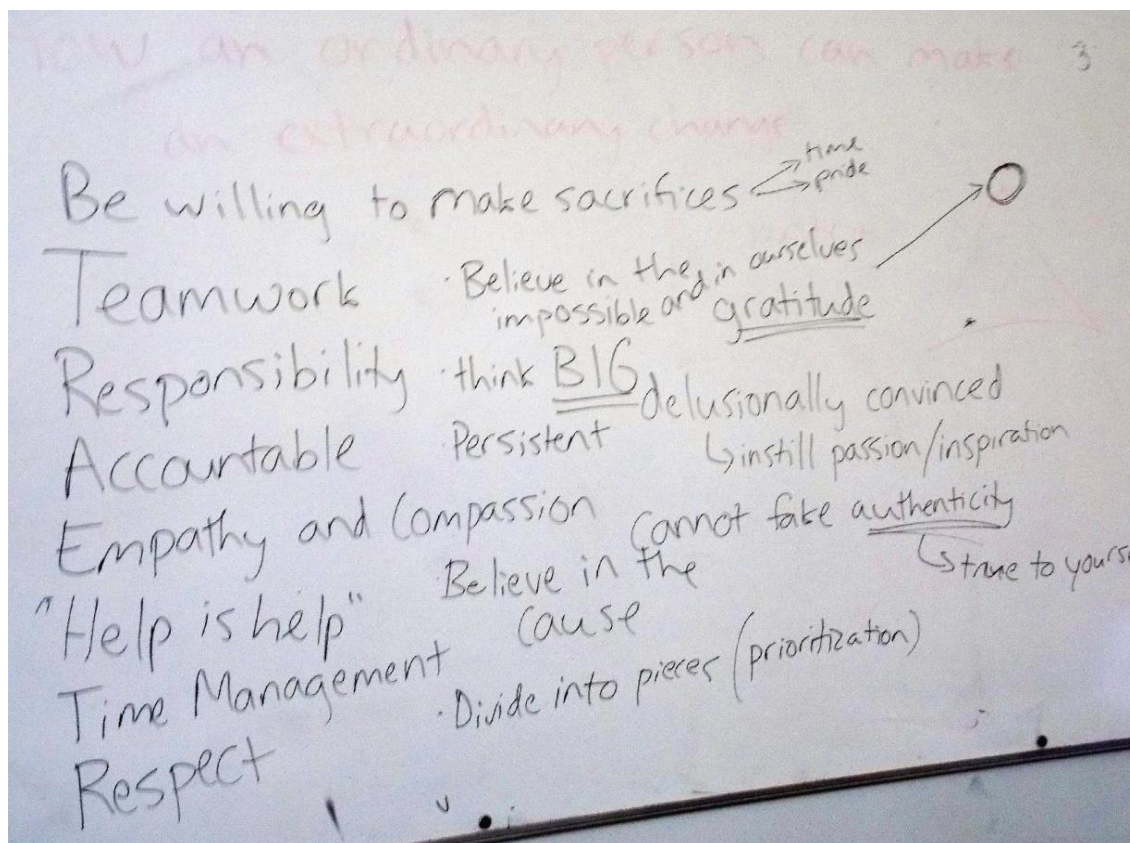
⁹ Блог „I'm Balkan of Sunshine“: <https://balkanonsunshine.wordpress.com>

¹⁰ Фейсбук страница „Build them a school. Build them a future“: <https://www.facebook.com/Build-them-a-school-Build-them-a-future-1560018674248467>

¹¹ YouTube канал „Build them a school. Build them a future“: https://www.youtube.com/channel/UcK9DNDgMizEg_Udr23Iwqgg

¹² Превод на български език: „Посвещава се на обикновените хора, които могат да направят изключителна промяна.“

себе си, развиват нови ценности, умения и качества. Отговорите им включват „емпатия и съчувствие“, „готовност да се правят жертви“, „уважение“, „отговорност“, „групова работа“, „управление на времето“, „мисли в голям мащаб“, „вярвай в каузата“ и др. (Pelehach, 2015d). Оказва се също, че участието в кампанията не е (транс)формиращо само за учениците – то е такова и за учителя, който твърди, че изминалата година е „най-преобразуващата в живота му“ (Pelehach, 2015e).



Измерения на интраперсоналната промяна в учениците, участвали в кампанията "Build them school, build them future". Източник: блогът I'm Balkan of Sunshine

Заклучение

Значението на кампанията на учениците от Силистра далеч надминава конкретната цел и резултати, защото през Европейската година на развитието в България това беше единственият случай на недържавна, неинституционална, независима и (както често се използва английският термин) grassroots инициатива за подпомагане на бедни общности и страни. В този смисъл, връщането към 2015 г. е поглед към бъдещето и към темите, които тепърва ще стават актуални за обществото ни и по които предстои да продължим дискусии след пандемията.

Когато България стана член на ЕС преди 13 години, все по-дълбоката интерграция на съюза изглеждаше очевидна и безалтернативна, а националната държава, особено в контекста на историята на Европа през 20. век, сякаш беше компрометирана. Все пак, и тогава имаше твърдения, че националната държава не е демоден. Както отбелязах в уводните думи, развитието на бежанската криза и пандемията на Ковид-19 в Европа като своеобразно движение на махалото ни поведе към реставрация на ролята и авторитета на националната

държава. Бих казал, обаче, че въпреки това наднационалното не е демодне. След, въпреки или заради Ковид-19, в един постепенен и неусетен стремеж за постигане на равновесие, нациите и гражданите ще продължат да развиват своята международна свързаност, сътрудничество, взаимопомощ, солидарност и взаимозависимост. Въпросът пред нас като граждани ще бъде готови ли сме като учениците от 10^{та} през 2015 г. да изберем активното гражданство в една участническа политическа култура и ще бъдем ли достатъчно инициативни, посветени и решителни в постигането на своите желания и предпочитания, независимо дали имат локално, национално и международно измерение.

БИБЛИОГРАФИЯ

Agustín, O., M. Jørgensen (2019). *Solidarity and the 'Refugee Crisis' in Europe*. London: Palgrave Macmillan.

Beacullon, C. (2020). *European Solidarity in Times of Emergency: An Introduction to the Special Focus on COVID-19 and the EU*. European Papers; European Forum, Highlight of 25 April 2020, pp. 1-3. Retrieved from <http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/european-solidarity-in-times-of-emergency-introduction-special-focus-covid-19>.

Charities Aid Foundation (2010). *World Giving Index 2010*, retrieved from <https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/worldgivingindex28092010print.pdf>.

Charities Aid Foundation (2011). *World Giving Index 2011*, retrieved from https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/world_giving_index_2011_191211.pdf.

Charities Aid Foundation (2012). *World Giving Index 2012*, retrieved from <https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/worldgivingindex2012web.pdf>.

Charities Aid Foundation (2013). *World Giving Index 2013*, retrieved from https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/worldgivingindex2013_1374aweb.pdf.

Charities Aid Foundation (2014). *World Giving Index 2014*, retrieved from https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi2014_report_1555awebfinal.pdf.

Charities Aid Foundation (2015). *World Giving Index 2015*, retrieved from https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_worldgivingindex2015_report.pdf.

Charities Aid Foundation (2016). *World Giving Index 2016*, retrieved from https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/1950a_wgi_2016_report_web_v2_241016.pdf.

- Davidkov, T. (2004). Where Does Bulgaria Stand?. *Papeles del Este*, 8, pp. 1-22. Retrieved from <https://revistas.ucm.es/index.php/PAPE/article/view/PAPE0404120001A/25824>.
- Davies. S. (2020). National Security and Pandemics [Website article]. UN Chronicle, retrieved from <https://www.un.org/en/chronicle/article/national-security-and-pandemics>.
- European Parliament (2014, 9 May). Decision No 472/2014/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on the European Year for Development (2015). Official Journal of the European Union, retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/472/oj>.
- Gerhards, J., H. Lengfeld, Z. S. Ignácz, F. K. Kley & M. Priem (2018): How Strong is European Solidarity? BSSE Working Paper No. 37. Berlin: Freie Universität Berlin. Retrieved from https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/22703/BSSE-Nr_-37.pdf.
- Grimmel, A., S. Giang (2017). Preface. In: Grimmel, A., S. Giang (eds.) *Solidarity in the European Unicon – A Fundamental Value in Crisis*, pp.vii-viii. Berlin: Springer.
- Helliwell, J. F., R. Layard, J. D. Sachs, and J.-E. De Neve (eds.) (2020). *World Happiness Report*. New York: Sustainable Development Solutions Network. Retrieved from <https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2020/WHR20.pdf>.
- Hofstede, G., G. Hofstede, M. Minkov (2010). *Cultures and Organizations: Software of the Mind: Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*, 3rd ed. McGraw-Hill.
- NorthWest Observer (2014, 8 August). Pelehach awarded Fulbright scholarship [Website article]. NorthWest Observer, retrieved from <http://nwobserver.com/Main.asp?SectionID=2&SubSectionID=62&ArticleID=6267>.
- Pelehach, M. (2015a, 26 February). Making a difference [Blog post]. I'm Balkan on Sunshine, retrieved from <https://balkanonsunshine.wordpress.com/2015/02/26/making-a-difference>.
- Pelehach, M. (2015b, 30 July), Pencils of Promise: School Update! [Blog post]. I'm Balkan of Sunshine, retrieved from <https://balkanonsunshine.wordpress.com/2015/07/30/pencils-of-promise-school-update>.
- Pelehach, M. (2015c, 26 November), It's Finished! [Blog post]. I'm Balkan of Sunshine, retrieved from <https://balkanonsunshine.wordpress.com/2015/11/26/its-finished>.
- Pelehach, M. (2015d, 12 June), Celebrating Success and a Personal Message from Adam Braun [Blog post]. I'm Balkan of Sunshine, retrieved from <https://balkanonsunshine.wordpress.com/2015/06/12/celebrating-success-and-a-personal-message-from-adam-braun>.
- Pelehach, M. (2015e, 23 September), Bulgaria: A Year in Summary [Blog post]. I'm Balkan of Sunshine, retrieved from <https://balkanonsunshine.wordpress.com/2015/09/23/bulgaria-a-year-in-summary>.
- Walsh, R. (2011). Lifestyle and Mental Health. *American Psychologist*, 66(7), pp. 579–592.
- Гълъбов, А. (2011). Право и политика: конституиране на демокрацията в Централна и Източна Европа. София: Нов български университет. [Galabov, A. (2011). *Pravo i politika: konstituirane na demokratsiyata v Tsentralna i Iztochna Evropa*. Sofia: Nov balgarski universitet.]
- Костов, И. (2020, 8 април). Пандемията – фази и изходи [Статия в сайт]. Mediapool.bg, извлечено от <https://www.mediapool.bg/pandemiyata---fazi-i-izhodi-news305901.html>. [Kostov,

I. (2020, 8 april). Pandemiyata – fazi i izhodi [Statia v sayt]. Mediapool.bg, izvlcheno ot <https://www.mediapool.bg/pandemiyata---fazi-i-izhodi-news305901.html>.]

Кръстев, И. (2020). Утре ли е вече? Как пандемията променя Европа. София: Обсидиан. [Krastev, I. (2020). Utre li e veche? Как pandemiyata promenya Evropa. Sofia: Obsidian.]

Радоева, К. (2015, 19 декември). Какво се случва, когато „и само една мечта стига“. [Публикация във Фейсбук]. Фейсбук страница на ЕГ „Пею Яворов“ – Силистра, извлечено от <https://www.facebook.com/p.yavorov/posts/878300045616514:0>. [Radoeva, K. (2015, 19 dekemvri). Kakvo se sluchva, kogato „i samo edna mechta stiga“. [Publikatsia vav Feysbuk]. Feysbuk stranitsa na EG „Pejo Yavorov“ – Silistra, izvlcheeno ot <https://www.facebook.com/p.yavorov/posts/878300045616514:0>.]

Стайкова, Л. (2014). Интеграция на получилите закрила в България граждани от трети страни – нормативна уредба, национални практики и местни политики. Публични политики.BG, 5(2), 29-39. Извлечено от <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/176/155>. [Staykova, L. (2014). Integratsia na poluchilite zakrila v Bulgaria grazhdani ot tretii strani – normativna uredba, natsionalni praktiki i mestni politiki. Publichni politiki.BG, 5(2), 29-39. Izvlcheno ot <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/176/155>.]

Танев, Т. (2012). Политическата култура. София: Университетско издателство “Св. Климент Охридски”. [Tanev, T. (2012). Politicheskata kultura. Sofia: Universitetsko izdatelstvo “Sv. Kliment Ohridski”.]