

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 14/ Number 1/ April 2023



Content

PUBLIC LEADERSHIP

РОЛЯТА НА СОЦИАЛНАТА ОТГОВОРНОСТ В МЕНИДЖМЪНТА НА КРИЗИ – ОТ ОРГАНИЗАЦИОНЕН РЕДИЗАЙН КЪМ УСТОЙЧИВИ ПРАКТИКИ / THE ROLE OF SOCIAL RESPONSIBILITY IN CRISIS MANAGEMENT – FROM ORGANISATIONAL REDESIGN TO SUSTAINABLE PRACTICES

Моника Ичева, Димитър Огнянски, Валентин Василев / Monika Icheva, Dimitar Ognyanski, Valentin Vasilev

ДЕФИЦИТИ НА ПУБЛИЧНО ЛИДЕРСТВО В УСЛОВИЯТА НА ПОЛИТИЧЕСКА КРИЗА / PUBLIC LEADERSHIP DEFICITS IN TIME OF POLITICAL CRISIS

Албена Танева / Albena Taneva

SECTORAL POLICIES

ИНОВАТИВНИТЕ ПУБЛИЧНИ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ (ПУБЛИЧНИ ИНСТИТУЦИИ И БИЗНЕС) – НЕОБХОДИМО УСЛОВИЕ ЗА КАЧЕСТВЕНИ ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ ИЛИ НЕВЪЗМОЖНА КАУЗА В УСЛОВИЯТА НА ГЛОБАЛНА КРИЗА / INNOVATIVE PUBLIC RELATIONS (PUBLIC INSTITUTIONS AND BUSINESS) - A NECESSARY CONDITION FOR QUALITY PUBLIC SERVICES OR AN IMPOSSIBLE CAUSE IN THE CONDITIONS OF A GLOBAL CRISIS

Мария Иванова / Mariya Ivanova

КОНСУЛТАТИВНИТЕ СЪВЕТИ КАТО ИНСТРУМЕНТИ ЗА КООРДИНАЦИЯ НА ХОРИЗОНТАЛНИ ПОЛИТИКИ – ПРИМЕРЪТ НА ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 1995 – 2020 г. / THE ADVISORY COUNCILS AS TOOLS FOR COORDINATION OF HORIZONTAL POLICIES - THE EXAMPLE OF DEMOGRAPHIC POLICY IN BULGARIA IN THE PERIOD 1995-2020

Ваня Илиева / Vanya Ilieva

ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРАТА НА ПРЕДУЧИЛИЩНОТО И УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ В УСЛОВИЯТА НА ГЛОБАЛНА КРИЗА / PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF PRESCHOOL AND SCHOOL EDUCATION IN BULGARIA IN THE CONDITIONS OF A GLOBAL CRISIS

Весела Политова / Vesela Politova

PUBLIC MANAGEMENT

ОТГОВОРНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ VERSUS СУБОРДИНАЦИЯ И ОТЧЕТНОСТ / RESPONSIBILITY AND EFFICIENCY VERSUS SUBORDINATION AND ACCOUNTABILITY

Младен Младенов / Mladen Mladenov

ДОБРОВОЛЧЕСТВОТО КАТО ИНДИВИДУАЛНА И КОЛЕКТИВНА ПОЛЕЗНОСТ / VOLUNTEERING AS AN INDIVIDUAL AND COLLECTIVE UTILITY

Симеон Петров / Simeon Petrov

PUBLIC LEADERSHIP

РОЛЯТА НА СОЦИАЛНАТА ОТГОВОРНОСТ В МЕНИДЖМЪНТА НА КРИЗИ – ОТ ОРГАНИЗАЦИОНЕН РЕДИЗАЙН КЪМ УСТОЙЧИВИ ПРАКТИКИ

Моника Ичева¹, ЮЗУ „Неофит Рилски“,
Димитър Огнянски², ЮЗУ „Неофит Рилски“,
Валентин Василев³, Висше училище по сигурност и икономика

Резюме

В условията на динамични промени, несигурност, природни и политически катаклизми все повече се обръща внимание на поведението ни и примера, който ни дават хора и организации. Предизвикателствата в съвременното управление, свързани с пандемията от КОВИД-19, създалата се военна обстановка между Русия и Украйна, енергийните проблеми, непрекъснатата поява на нови болести, създават предпоставки за несигурност и кризи в работата на институциите, забавяне на организационно развитие и условия за възникване на стрес и неблагоприятна работна атмосфера. От друга страна, несигурната външна среда може да създаде и положителни условия за подобряване на екипната форма на работа, намиране на ефикасни решения чрез организационен редизайн и прилагане на иновативни методи и техники за задържане и мотивация на служителите, както и за повишаване на социалната функция на организациите. Докладът цели да разгледа социалната отговорност в процеса на организационното развитие и значимостта ѝ в условията на кризи и несигурност. Разгледани са и добри практики, показващи връзката между понятията „корпоративна социална отговорност“, „мотивация“ и „организационно развитие“. Примерите илюстрират поведение, което съвременните организации трябва да следват, за да бъдат иновативни и достатъчно атрактивни за настоящите и бъдещите си служители.

¹ Моника Ичева е докторант в Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски“. Научните ѝ интереси са в областта на социалната отговорност, мотивацията на служителите, организационното развитие и поведение, а изследванията ѝ са насочени към повишаване на ефективността на мотивацията на служителите в публичната администрация. Публикувала е статии на теми, свързани с управлението на човешките ресурси и публичния мениджмънт.

² Димитър Огнянски е докторант в Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски“. Научните му интереси са в областта на приложението на смарттехнологиите в публичния мениджмънт, организационната ефективност и публичните политики. Публикувал е статии, посветени на умните градове и устойчивото развитие. Научните му изследвания са насочени към повишаване на ефективността на публичния мениджмънт чрез приложението на комуникационни и смарттехнологии.

³ Валентин Василев е професор във Висшето училище по сигурност и икономика в Пловдив. В периода 2000-2021 преподава в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“ в Благоевград. Лектор в Института по публична администрация. Доктор по „Организация и управление извън сферата на материалното производство“. Научните области в които работи, са управление на човешките ресурси, публичен мениджмънт, организационно поведение, съвременни мотивационни техники, екипи и екипна форма на работа, местни публични политики и др.

Ключови думи: социална отговорност; добри практики; публични политики; организационен редизайн, публичен мениджмънт

THE ROLE OF SOCIAL RESPONSIBILITY IN CRISIS MANAGEMENT – FROM ORGANISATIONAL REDESIGN TO SUSTAINABLE PRACTICES

Monika Icheva⁴, South-West University “Neofit Rilski”

Dimitar Ognianski⁵, South-West University “Neofit Rilski”

Valentin Vasilev⁶, Higher School of Security and Economics, Plovdiv

Abstract

In a context of dynamic change, uncertainty, natural and political upheaval, attention is increasingly being paid to our behaviour and the example set by individuals and organisations. Challenges in modern governance related to the pandemic of the so called "pandemic of the "coronavirus", the military situation between Russia and Ukraine, energy problems, the continuous emergence of new diseases, create a prerequisite for uncertainty and crises in the work of the institutions, delays in organizational development and conditions for creating stress and an unfavorable working atmosphere. On the other hand, an uncertain external environment can also create positive conditions for improving teamwork, finding efficient solutions through organizational redesign and the application of innovative methods and techniques for employee retention and motivation, as well as enhancing the social function of organizations. The report aims to examine social responsibility in the process of organisational development and its relevance in the context of crises and uncertainty. Best practices that are discussed show the relationship between the concepts of "corporate social responsibility", "motivation" and "organizational development". The examples reinforce the behaviours that modern organisations should exercise in order to be innovative and attractive enough for their future and current employees.

Key words: Social responsibility, best practices, public politics, organizational redesign, public management

⁴ Monika Icheva is a Ph.D. student at the Faculty of Law and History at South-West University “Neofit Rilski”. She has research interests in the field of social responsibility, employee motivation, organizational development and behavior, and her research publications are focused on increasing the effectiveness of employee motivation in public administration. She has published articles on human resource management and public management topics.

⁵ Dimitar Ognianski is a Ph.D. student at the Faculty of Law and History at South-West University “Neofit Rilski”. His scientific interests are in the field of the application of smart technologies in public management, organizational effectiveness, and public policies. He has published articles on smart cities and sustainable development. His scientific research is aimed at increasing the efficiency of public management through the application of communication and smart technologies.

⁶ Valentin Vasilev is a Professor at the Higher School of Security and Economics in Plovdiv. In the period 2000-2021, he was a lecturer at the Faculty of Law and History at South-West University “Neofit Rilski” in Blagoevgrad. Lecturer at the Institute of Public Administration. Ph.D. in Organization and management outside the sphere of material production. The scientific areas in which he works are human resources management, public management, organizational behavior, modern motivational techniques, teams and team form of work, local public policies, etc.

УВОД

В условията на динамични промени, несигурност, природни и политически катаклизми все повече се обръща внимание на поведението ни и примера, който ни дават хора и организации. Предизвикателствата в съвременното управление, свързани с пандемията от КОВИД-19, създават се военна обстановка между Русия и Украйна, непрекъснатата поява на нови болести, създават предпоставки за несигурност в работата на институциите, забавяне на организационното развитие и условия за възникване на стрес и неблагоприятна работна атмосфера. От друга страна, несигурната външна среда може да създаде и положителни условия за подобряване на екипната форма на работа, намиране на ефикасни решения и нетрадиционни методи и техники за задържане и мотивация на служителите, както и повишаване на социалната функция на организациите.

Докладът цели да разгледа социалната отговорност в процеса на организационното развитие и значимостта ѝ в условията на кризи и несигурност.

Разгледани са и добри практики, показващи връзката между понятията „корпоративна социална отговорност“, „мотивация“ и „организационно развитие“. Примерите илюстрират поведение, което съвременните организации трябва да следват, за да бъдат иновативни и достатъчно атрактивни за настоящите и бъдещите си служители.

ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВИ И ОБУСЛОВЕНОСТ МЕЖДУ ПОНЯТИЯТА „КОРПОРАТИВНА СОЦИАЛНА ОТГОВОРНОСТ“, „МОТИВАЦИЯ“ И „ОРГАНИЗАЦИОННО РАЗВИТИЕ“

С технологичния напредък и прехода към информационно общество все повече нараства социалната роля на индивида, което е предпоставка за промени в трудовото поведение и повишаването на отговорността на човека (Василев, Стефанова, Ангелова [Vasilev, Stefanova, Angelova] 2017, 172). Именно тези промени създават условия за изменение и в поведението на организациите. Ръководители, работодатели и висши служители търсят иновативни начини, чрез които да подберат най-добрите служители и да ги задържат възможно по-дълго време в организациите си. В този си стремеж публични институции, фирми, неправителствени организации осъзнават отговорността си не само към служителите, изискващи добри условия на труд, но и към обществото, което има определени очаквания и нагласи по отношение на функционирането им (Vasilev, Stefanova, 2021).

Социалната отговорност е част от организационната култура на организациите и все по-често е в основата на мисията, визията и целите им. Чрез социализацията и подбора на служители организационната култура оказва влияние върху поведението и мотивира организацията да постигне собствената си мисия (Василев, Ефремовски [Vasilev, Efremovski] 2017, 203).

Сред основните области, върху които се съсредоточава упражняването на корпоративната социална отговорност, са именно човешките ресурси и условията на труд. Тук се включват всички функции на управлението на човешките ресурси – подбор, социализация, мотивация, обучение и развитие, ангажираност.

Други основни направления, в които може да намери проявление социалната отговорност са: обществената сфера, включваща различни благотворителни дейности; околната среда и опазването ѝ; знанието и всички необходими условия за квалификация и обучение.⁷

Чрез упражняването на корпоративната социална отговорност организациите показват своето желание за промяна и прогрес, което неминуемо ще води и до организационно развитие. То от своя страна е многоаспектно понятие, включващо различни фактори, влияещи върху управлението на човешките ресурси и мотивацията им. В тази връзка може да се говори за корпоративни (организационни) наративи, които конституират организационната реалност (Димитрова [Dimitrova] 2013, 208).

Организационното развитие се свързва с начините, чрез които организацията се променя от сегашното към бъдещото по-добро състояние (Пенчев [Penchev] 2008, 130). Но от друга страна, организационното развитие не е насочено просто към осъществяване на планирани промени. То цели промени, които подобряват качеството на живота на хората, работещи в организацията (Василев, Бельовска [Vasilev, Belyovska] 2018, 130).

По-конкретно е определението за организационно развитие като процес на планирана промяна в организационната култура и по-точно на преминаването от организационна култура, която избягва проучването и планирането на социални процеси, към такава, която институционализира това проучване, като използва теория, изследвания и технология от науките за поведение (Илиева [Ilieva] 2006, 61).

Едно по-обширно определение, което Майкъл Биър и Анна Уолсън дават, е: „Прилагайки теорията от психологията и от организационното поведение, организационното развитие обхваща съвкупност от действия, предприети за подобряване на организационната ефективност и на благополучието на работниците. Тези действия или „интервенции“ обикновено са проектирани и проведени от консултант по организационно развитие, следващ своята диагноза за потребностите и проблемите на дадена организация. Наборът от инструменти, които този практик ползва, заема широк спектър – от промени на цялата организационна структура до психотерапевтични сеанси с групи и индивиди“ (Василев, Бельовска [Vasilev, Belyovska] 2018, 128).

Това определение доказва и тезата, че упражнявайки организационно развитие, организациите създават благоприятна работна среда и създават предпоставка за повишаване на мотивационния климат.

Без съмнение важна за личностното и организационното развитие е мотивацията. Тази функция е представлявала и ще представлява интерес винаги (Dale, 2023).

Мотивацията е важна за всеки човек, тъй като представлява онова вътрешно усещане, желание, сила, което ни стимулира да вървим напред и да се самоусъвършенстваме.

Мотивацията ни „кара“ да разкриваме по-добрата част от себе си и да бъдем по-отзивчиви и добродушни един към друг.

⁷ Вж. <https://www.csr.bg/social-responsibility/range>

Освен в личностен и чисто човешки план тази функция е важна и за нашето професионално израстване. Непрекъснатото желание за доказване, заемането с много задачи, готовността за поемане на повече задължения и отговорности показват стремежа ни към кариерно израстване. При това тази мотивация би била полезна за самите нас, тъй като по този начин ще се чувстваме оценени и значими, но от друга страна, би била полезна за цялата организация.

Въпреки значителния брой документи, стратегии и мерки, предприети по отношение на мотивацията на човешките ресурси в публичната сфера, все още липсва единен механизъм се определянето на мотивиращите фактори и упражняване на мотивационна политика (Василев [Vasilev] 2021, 122 – 123).

Все пак е налице желание за преодоляване на тази слабост в една от стратегиите, свързани с организационното развитие на публичната администрация, в която сред основните цели е „професионално и експертно управление“ (Стратегия за развитие на държавната администрация [Strategia za razvitie na darzhavnata administratsia] 2014 – 2020 г.). Мерки в тази насока се вземат по отношение на увеличаването мотивацията на служителите чрез подобряване на уменията, което ще доведе до качествено обслужване и удовлетворяване потребностите на гражданите, повишаване квалификацията на работещите в държавната администрация и цялостно организационно развитие на институциите от публичната сфера.

Важно за организационното развитие и мотивация на служителите в организацията е поведението на ръководителите. Те трябва да мислят дългосрочно и креативно за това как да намалят разходите и едновременно с това да задържат хора, които да работят ефективно (Българска асоциация за управление и развитие на човешките ресурси [Balgarska asotsiatsia za upravlenie i razvitie na choveshkite resursi] 2009, 26).

Всяка личност се състои от елементи, които се наричат смелост, самоувереност, справедливост, решителност, твърдост, вдъхновение и истина. Степента, в която ги притежава съответният човек определя силата му (Макклеланд [Makkleland] 2007, 23). Именно ръководителят трябва да създава такива условия, че да вдъхва самоувереност и вдъхновение на служителите си.

Важна стъпка в този процес е поддържането на ангажираността на служителите. Управлението на очакванията на подчинените и изясняването на посоката на развитие биха могли да бъдат ключови фактори за повишаване на мотивацията и създаването на благоприятна работна атмосфера (Българска асоциация за управление и развитие на човешките ресурси [Balgarska asotsiatsia za upravlenie i razvitie na choveshkite resursi] 2009, 26).

От друга страна, очевидно е, че в период на криза рутинните процеси, взаимоотношения, правила и много от системите „се развалят“. Това може да доведе до ирационално поведение, объркване и да причини щети и ускоряване на кризисната ситуация, доколкото кризата се определя като извънредно събитие или поредица от комуникационни дефицити и кризисно лидерство (Танева [Taneva] 2020, 7).

В процеса на създаването на ефективна мотивационна среда все повече се обръща внимание на способността служителите да балансират между работата и личния живот.

Именно това желание на организациите за баланс показва упражняването на социално отговорно поведение (Стефанова, Василев [Stefanova, Vasilev] 2022, 96 – 104).

В условия на кризи и несигурност все повече се засилва необходимостта от прилагането на креативни техники за мотивация на служителите, даването на добър пример, който да служи за вдъхновение, както и от модернизирването на услугите, предлагани от институциите и организациите.

ДОБРИ ПРАКТИКИ И РЕШЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИОННИЯ РЕДИЗАЙН В КРИЗИСЕН КОНТЕКСТ

В условията на несигурност все повече се утежнява и затруднява работата не само на бизнеса, но и дейността на публичните организации. Основна функция на публичната администрация е да задоволява обществените потребности и да създава такива публични политики, които да бъдат устойчиви във времето. Обстоятелствата, създадени от пандемията от КОВИД-19, направи задачата на публичните организации още по-трудна, тъй като точно те трябва да създават условия на сигурност и доверие у гражданите.

В контекста на създалата се обстановка можем да кажем, че неправителствени организации, бизнеси, осъществяващи своята стопанска дейност в различни пазарни ниши, както и организации от публичната и държавната сфера, съсредоточиха всичките си налични технологични, информационни, човешки и икономически усилия, за да мотивират служителите си и да вдъхнат надежда на цялото общество. Идентифицирането и представянето на добри практики е добър инструмент за организационен редизайн и развитие, особено в кризисни периоди (Ичева [Icheva] 2022, 4 – 5).

Пример за община, която инвестира в съвременните информационни технологии, мотивирайки служителите си да бъдат социално ангажирани, е Сливен. Освен множество доброволчески инициативи общината създава специална секция на интернет страницата си, включваща информация относно КОВИД-19. Организира и специално софтуерно приложение – чатбот „Попитай Skilly“. Във високотехнологичния сектор това е една от най-новите тенденции в дигиталния маркетинг. Прилагането на тази компютърна програма чрез интернет сайта на общината дава възможност на граждани да задават въпросите, които ги интересуват, свързани с лична хигиена, имунитет и друга информация, касаеща КОВИД-19, като системата отговаря автоматично на запитванията.⁸ Тази практика показва и възможността добрите примери и технологични ресурси да бъдат мултиплицирани от частната в публичната сфера.

Социално отговорна дейност в областта на образованието и подкрепа на учители и ученици извършва и Националният музей по образованието в град Габрово. Със своите архиви музеят оказва помощ в реализирането на онлайн обучението, като предоставя музейните си ресурси под формата на учебници, помагала, педагогическа и методическа литература, богат фотоархив от различни епохи и важни исторически

⁸ Вж. <https://sliven.skillythebot.com/chatbot>

личности. Освен всичко това Националният музей по образованието представя уроците по различен и интересен начин чрез презентации, виртуални разходки и възстановки.⁹

Друг фактор, който оказва влияние върху начина на функциониране на организациите, е войната на Русия с Украйна. Тя предизвика остра икономическа криза, недостиг на важни ресурси и стоки от първа необходимост. От друга страна, доведе до още по-сериозни политически разделения и сътресения, тъй като мненията са полюсни, а публичната администрация следва да запази своята ефективност и неутралност.

В контекста на тази динамична външна среда организациите от публичната сфера се стараят да задоволяват обществените потребности, но и да дават добрия пример чрез социалните си инициативи.

Пример за това е платформата, създадена от Община Сливен в подкрепа на Украйна. От една страна, тя дава възможност на бежанци да потърсят помощ за задоволяването на различни техни потребности – от храна, вода, подслон, пари, транспорт и други. От друга страна, всеки, който има желание да помогне, може да се регистрира в платформата, за да даде подкрепата си в някоя от сферите на обществения живот.¹⁰

Друга добра практика, която цели да подкрепи бежанците от Украйна, се осъществява от театър „Възраждане“ в гр. София. Културната институция дава възможност всички бежанци и жители от Украйна да гледат безплатно спектаклите ѝ.¹¹

Подкрепа на уязвимите групи по време на военната криза дава и Международната организация по миграция (МОМ). Тя оказва съдействие за осигуряването на системно и хуманно управление на миграцията, изпълнявайки мисията си да насърчи международното сътрудничество относно миграционните въпроси, да подпомогне в намирането на практически решения на миграционните проблеми и да осигури хуманитарна помощ на мигранти в нужда, включително бежанци и вътрешно разселени лица.

Конституцията на МОМ признава връзката между миграцията и икономическото, социалното и културното развитие, както и правото на свободно движение. Организацията работи в четирите широки области на управление на миграцията:

- Миграция и развитие;
- Облекчаване на миграцията;
- Регулиране на миграцията;
- Насилствена миграция.¹²

В последните години прилагане на добри практики може да се наблюдава при търсенето на решения за работата с ученици и развиването на техните умения и таланти чрез общи каузи. Добър пример в тази посока е реализиращата се успешно от 2017 година „Работилница за репортери“ – проект на EspressoNews.bg. Той се фокусира върху обучението на ученици в сферата на журналистиката, като водещ мотив е

⁹ Вж. https://www.nmogabrovo.com/%D0%97%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%81_p2_14.html

¹⁰ <https://help.sliven.bg/>

¹¹ <https://theatre.vazrajane.bg/>

¹² <https://bulgaria.iom.int/>

родолюбието и опознаването на България. През 2022 г. е издадена и книгата „Разкажи за твоята България“, в която са събрани част от разработките на участници през годините. Ефектът на идеята е наистина уникален и събира на едно място талантиливи деца, учейки ги на най-важната за всеки гражданин ценност – любовта към корените и родината (Работилница за репортери [Rabotilnitsa za reporter] 2022).

С богати традиции при идентифицирането и популяризирането на добри практики е Институтът по публична администрация, който всяка година организира конкурс в различни направления.¹³ Представените практики се публикуват и в специализирани годишни издания, като по този начин се разширява популярността им. Тези примери, макар и малко на брой, илюстрират някои от възможностите за прилагане на гъвкави и иновативни практики, свързани със социално отговорното поведение и мениджмънта на кризи, което може да се възприема като организационен редизайн, насочен към устойчиви управленски практики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нарасналите очаквания на гражданите и бизнеса налагат разработването на нова интегрирана стратегия за развитие както на служителите в администрацията, така и на управлението на човешките ресурси и мотивацията. Като фундамент стои въпросът за по-доброто изпълнение на служителите. Той е в колаборация с дейностите по мотивация на персонала и изграждане на добри работни взаимоотношения. Въпросът с доверието в организацията не може да бъде разглеждан извън контекста на добрата организационна култура за постигане на желани резултати. Следователно мотивацията на служителите, като набор от инструменти за повишаване на производителността, включва изграждане на доверие и прилагане на приемливи ценности от всички членове на организацията.

Ще завършим с цитат от книгата Дж. К. Роулинг „Хари Потър и Даровете на смъртта“. Един от ключовите герои, Албус Дъмбълдор, казва: „Интересно нещо е, Хари, но тези, които са най-подходящи за властта, обикновено никога не са я искали. Тези, които, като теб, носят лидерството в себе си, които поемат отговорността само защото им се налага, откриват, че точно на тях им приляга най-много“.

Ролята на социалната отговорност в контекста на организационния редизайн е безспорно свързана с намирането на устойчиви практики, които мотивират и повишават общата ефективност на съвременните организации.

¹³ <https://www.ipa.government.bg/bg/publications#cbp=/bg/sbornik-s-dobri-praktiki-2021>

БИБЛИОГРАФИЯ

Василев, В. (2021) Съвременни мотивационни техники в мениджмънта. С., Пропелер. ISBN 978-954-392-639-8, <https://plus.bg.cobiss.net/opac7/bib/46301704> [Vasilev, V. (2021) Savremenni motivatsionni tehniki v menidzhmanta. S., Propeler, ISBN 978-954-392-639-8, dostapno na <https://plus.bg.cobiss.net/opac7/bib/46301704>]

Василев, В., Д. Стефанова, С. Ангелова (2017) Ефективни комуникации в публичния мениджмънт, Пропелер, София [Vasilev, V., D. Stefanova, S. Angelova (2017) Efektivni komunikatsii v publichnia menidzhmant, Propeler, Sofia]

Василев, В., И. Ефремовски (2017) Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики, Пропелер, София [Vasilev, V., I. Efremovski (2017) Organizatsionna kultura i motivatsia na personala – teoretichni osnovi i dobri praktiki, Propeler, Sofia.]

Василев, В., Цв. Бельовска (2018) Организационно поведение. теоретични основи, Пропелер, София [Vasilev, V., Tsv. Belyovska (2018) Organizatsionno povedenie. teoretichni osnovi, Propeler, Sofia]

Димитрова, Я. (2013) Организационната идентичност – „невидимата ценност“ на съвременната организация, Марин Дринов, София [Dimitrova, Ya. (2013) Organizatsionnata identichnost – „nevidimata tsennost“ na savremennata organizatsia, Marin Drinov, Sofia]

Българска асоциация за управление и развитие на човешките ресурси (2009) Ефективни схеми за мотивация на персонала. Наръчник с добри практики от България и Европа, БАУРЧР, София [Balgarska asotsiatsia za upravlenie i razvitie na choveshkite resursi (2009) Efektivni shemi za motivatsia na personala. Narachnik s dobri praktiki ot Bulgaria i Evropa, BAURChR, Sofia]

Илиева, С. (2006) Организационно развитие, УИ „Св. Климент Охридски“, София [Ilieva, S. (2006) Organizatsionno razvitie, UI „Sv. Kliment Ohridski“, Sofia]

Ичева, М. (2022) Компендиум. Добри практики. Управление на човешките ресурси, организационно развитие и социална отговорност, Пропелер, София [Icheva, M. (2022) Kompendium. Dobri praktiki. Upravlenie na choveshkite resursi, organizatsionno razvitie i sotsialna otgovornost, Propeler, Sofia]

Макклеланд, Б. (2007) Мистични техники за успех, Шамбала, София [Makkleland, B. (2007) Mistichni tehniki za uspeh, Shambala, Sofia]

Пенчев, П. (2008) Организационно развитие, АБАГАР, Велико Търново [Penchev, P. (2008) Organizatsionno razvitie, ABAGAR, Veliko Tarnovo]

Работилница за репортери (2022) Разкази за твоята България, Фондация „Добрият пример“, София [Rabotilnitsa za reporteri (2022) Razkazhi za tvoyata Bulgaria, Fondatsia „Dobriyat primer“, Sofia]

Стефанова, Д., В. Василев (2022) Ефективна лидерска комуникация в мениджмънта на кризи – в търсене на комплексен модел с фокус към бъдещето, в: Сигурност и отбрана, бр. 1, Велико Търново: НБУ „Васил Левски“, с. 96 – 104 [Stefanova, D., V. Vasilev (2022) Efektivna liderska komunikatsia v menidzhmanta na krizi – v tarsene na kompleksen

model s fokus kam badeshteto, v: Sigurnost i otbrana, br. 1, Veliko Tarnovo: NVU „Vasil Levski“, s. 96 – 104.]

Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., приета с Решение № 140 на МС от 17.03.2014 г. [Strategia za razvitie na darzhavnata administratsia 2014 – 2020 g., prieta s Reshenie № 140 na MS ot 17.03.2014 g.]

Танева, А. (2020) Комуникационни дефицити и кризисно лидерство: комуникация по време на вирусната пандемия КОВИД-19, в: Реторика онлайн, бр. 1. ISSN2738-7860 [Taneva, A. (2020) Komunikatsionni defitsiti i krizisno liderstvo: komunikatsia po vreme na virusnata pandemia KOVID-19, v: Retorika onlayn, br. 1. ISSN2738-7860]

Dale H. Schunk (2023) Motivation processes and outcomes in: motivation science. Edited by: Mimi Bong, Johnmarshall Reeve, and Sung-il Kim, Oxford University Press, DOI: 10.1093/oso/9780197662359.003.0004

Vasilev, V., Stefanova, D. (2021) Complex communication barriers in the organisation in a crisis context, KNOWLEDGE – International Journal, 49(1), 29 – 33, <https://ikm.mk/ojs/index.php/kij/article/view/4617>

<http://istoria.bg/1407/paisiy-hilendarski>

<https://www.csr.bg/social-responsibility/range>

https://www.nmogabrovo.com/%D0%97%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%81_p2_14.html

<https://help.sliven.bg>

<https://theatrevezrajdane.bg/>

<https://bulgaria.iom.int/>

<https://sliven.skillythebot.com/chatbot>

<https://www.ipa.government.bg/bg/publications#cbp=/bg/sbornik-s-dobri-praktiki-2021>

ДЕФИЦИТИ НА ПУБЛИЧНО ЛИДЕРСТВО В УСЛОВИЯТА НА ПОЛИТИЧЕСКА КРИЗА

Албена Танева¹, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Статията поставя въпроса за лидерството в рамката на нарастваща политизация на социалната среда в неговите два аспекта – като статусно и поведенческо лидерство. Невъзможността за формиране на легитимни органи на власт, както и съвпадението на различни кризи, създава предпоставки за лидерска изява. Лидерският проблем се разглежда в невъзможността на политически дейци да утвърдят себе си като лидери в процеса на осъществяването на конкретна политика и формирането на последователи за промяна на средата и изход от кризата. Дефицитът на лидерство е анализиран в континуума на отговорност за регулации и разпределение на ресурси в условия на спокойна среда и въображение за промяна и мобилизация на подкрепа за общи цели в условия на криза.

Ключови думи: Лидерство, дефицит на лидерство, политическа среда, политическа криза, промяна.

PUBLIC LEADERSHIP DEFICITS IN TIME OF POLITICAL CRISIS

Albena Taneva², Sofia University “St. Kliment Ohridski”

Abstract

The article examines the question of leadership in the framework of growing politicization of the social environment in its two aspects - as status and behavioral leadership. The impossibility of forming legitimate bodies of power, as well as the coincidence of various crises creates prerequisites for leadership. The leadership problem is seen in the impossibility of political actors to establish themselves as leaders in the process of implementing a specific

¹ Албена Танева е доктор по политология, ръководител на катедра „Публична администрация“ във Философския факултет на СУ „Климент Охридски“. Главни теми в работата ѝ са лидерството като социален феномен и комуникация, ролята на гражданското общество в либералната демокрация, теория на политиката и публичната власт, историческа и съвременна перспектива към Холокоста и съдбата на българските евреи в годините на Втората световна война. Участва и осъществява множество политологически, социологически, документално-исторически и експертни изследвания в тези области. Активно преподава, публикува и води тренинги по лидерство. Специализирала е по тези теми неколккратно в САЩ и Нидерландия. Член на програмния съвет на специалност „Хебраистика“. Автор на две монографии, десетки статии и преводи. Член на Българската асоциация по политически науки.

² Albena Taneva is Associate Professor, Chair of the Sofia University Department of Public Administration. She is MA in Sociology and Doctor of Political Science with a dissertation “Leadership Social Model. The Case of the Rescue of Bulgarian Jews in a Political Science Discourse”. Her main teaching fields are Public Governance and Leadership, Holocaust and Civil Society. Albena Taneva is among the founders of Jewish Studies at Sofia University. She was nominated for the Shofar Award in 2010 for her exhibition “The Power of Civil Society” presented in over 80 countries. In 2017, she received the Shofar Award for Combating Anti-Semitism and Hate Speech. Albena Taneva is a member of the Bulgarian delegation at IHRA in the Academic Working Group.

policy and forming followers to change the environment and get out of the crisis. Leadership deficits are analyzed in the framework of the continuum of responsibility for regulations and allocation of resources in a calm environment and imagination for change and mobilization of support for common goals in a time of crisis.

Keywords: *Leadership, leadership deficit, political environment, political crisis, social change.*

УВОД

Още през 70-те години на миналия век Карл Дойч пише, че живеем в епоха на нарастваща политизация. „Много въпроси, които в миналото не са предполагали политически решения, сега се решават политически.“ (Deutsch, 1980, 3) Сред примерите за неимоверно нарасналата роля на публичните власти той предлага и съпоставка на нещо толкова рационално като тежестта на данъците и таксите. По неговите думи, ако една година преди Френската революция всички такси, събирани от Бурбоните, са представлявали 8% от брутния национален продукт и сто години по-късно, по времето на Третата Френска република, те все още имат същата стойност, то през 1975 г. френското правителство е събирало и разпределяло 42% от брутния национален продукт. Така според Дойч, разбирайки ролята на политиката като разпределение на ресурсите на хората, през последните няколко десетилетия Франция е станала пет пъти по-политическа (Deutsch, 1980, 4). Проследяването на тези данни във всички държави сочи сходен или дори още по-висок резултат. За Швеция нарастването на публичния сектор през 60-те години на XX в. е стигало до 53% и е продължило да се увеличава. За страните от комунистическия блок този процент е много по-голям, макар че никъде, по думите на автора, тоталният обхват на икономиката от политическия сектор не достига 100%. При такъв обхват на политическото отговорността за решенията по всички въпроси от дневния ред на обществото става център на огромни очаквания към техния резултат. За да могат обаче институциите на публичната власт да стигат до такива решения, те трябва на първо място да съумяват да формират съответните органи на власт. Данните за този отдалечен период са приведени, за да подчертаят значението на *тенденцията* за нарастване на публичния сектор. Сам по себе си този факт откроява огромната важност на овластените в тяхната основна функция да взимат решения, свързани с управлението на публичния сектор. Когато настъпва политическа нестабилност, изразяваща се в невъзможност да се формират редовни политически органи на власт, *потребността от лидерство* е най-малкото във формалното изпълнение на тази основна функция.

Политическата криза обаче не се свежда само до политическата нестабилност и формалната липса на редовно избрани органи на власт. По-сериозният проблем, видян като политическа криза, се отнася и до умението на овластените политически дейци да поддържат *легитимността на институциите*. По думите на Ханбергер в негова статия по същите въпроси „Днешната криза на легитимността може до известна степен да се обясни с несъответствието между високите очаквания, създадени в политическия

дискурс, и неспособността на централното и местното правителство да предложат устойчиви решения на текущите проблеми“ (Hanberger, 2003, 1).

На трето място политическата криза се катализира и от мащабни явления от категорията на черния лебед на Талеб, олицетворяващ мащаба на въздействие върху публичната среда на неочаквани, непредвидими и значими по своя ефект събития и процеси (Талеб [Taleb] 2011). Пандемията от КОВИД-19 и немислимата война в Украйна са именно такъв фактор.

На последно място от тези няколко щриха, които въвеждат разбирането за политическа криза в настоящия анализ, е предизвиканата промяна под въздействието на тези и други по-ранни предизвикателства като финансовата криза, радикализацията на определени групи и региони в света, проблема с тероризма, миграционната вълна – все явления, изискващи възможни решения по сложни и комплексни проблеми. Ако излъчените политически дейци до неотдавна са имали основна отговорност по решения, свързани с регулации и разпределение на ресурси, то дълбочината и множественият смисъл на кризисните фактори открояват повече от всякога потребността от мобилизиращи решения, водещи до стабилизиране, успокояване и интегритет в обществата. Този контекст е рамката, в която се поставя въпросът за дефицит на публично лидерство.

ПОНЯТИЕТО ЗА ЛИДЕРСТВО

Понятието за лидерство се употребява често както в теорията, така и във всекидневната публична реч. Въпреки че почти всеки текст започва с опит за неговото дефиниране, в литературата се оформи самостоятелна област на изследвания, която разсъждава върху въпроса за недоизяснената дефиниция на понятието за лидерство. Независимо от това всекидневната му употреба нараства и то тъкмо в сегмента за дефицит, недостиг и липса на лидерство. Колкото повече се разширява и задълбочава ситуацията на политически кризи в национален и глобален мащаб, толкова по-често се реферира към дефицита на лидерство. Сякаш назоваването на този проблем е очевиден, самообяснителен и собствено съдържателен.

Може да се каже, че понятието за лидерство е от онези абстракции, които по-лесно се обхващат на нивото на интуицията, отколкото се дефинират и концептуализират. Всъщност, за да бъде полезно задълбочаването на анализа, неговите категории трябва да бъдат изяснени както в собственото им значение, така и във взаимовръзката им и вариантите, които произтичат от тяхното действие. Очевидно, че щом се налага зачестяваща употреба на понятието за лидерство в словосъчетание с дефицит и особено като дефицит в определена сфера – политиката и публичната среда, то вероятно отразява някакво обективно състояние на реалността. Тъкмо затова фокусът е върху проблема какво означава употребата на понятието за дефицит на лидерство в контекста на публичната среда, доколко е носител на евристичен смисъл и какви са неговите характеристики на устойчиво понятие в теорията.

Според класика в анализа на политическите процеси, стратегирането и търсенето на решения в сложни казуси Хенри Кисинджър „... всяко общество, независимо от неговата политическа система, е постоянно в движение между минало, което формира

неговата памет и визия за бъдещето, която вдъхновява неговото развитие. По този път лидерството е задължително: трябва да се взимат решения, да се печели доверие, да се спазват обещанията, да се предлага път напред. Лидерство е необходимо в рамките на човешките институции – държави, религии, армии, компании, училища, за да помогне на хората да стигнат до мястото накъдето са тръгнали“ (Кисинджър [Kissinger] 2022, 7).

ЛИДЕРСКИЯТ ПРОБЛЕМ

Понякога терминът „лидер“ се възприема като синоним на водач, първият в някаква йерархия, „човекът начело“. Това е първата спонтанна реакция на езиковия код „лидер“. Ако това е така обаче, защо инстинктивно можем лесно да разграничим например даден министър-председател от друг на базата на понятието за лидер? Макар всеки в такава позиция да е първи в йерархията, *оценката на представянето* в тази роля откроява само някои от изпълняващите я. Има ли правило, което може да дисциплинира и подреди начина, по който разграничаваме лидерски тип лица от нелидерския тип в посочения смисъл? Ражда ли се, или се формира по някакъв начин един индивид като лидер? И в този ред на въпроси – дали е основателно всеки ярък човек, всеки известен водач непременно да титулуваме като лидер?

Тези въпроси съвсем не са реторични. За да се даде отговор, трябва първо да се съгласим за смисъла, който влагаме в това понятие. Дали е лидер всеки, който има достатъчен талант, хитрост, безскрупулност, арогантност да се наложи над някаква общност? Коя ще бъде тази общност, която ще припознае като свой лидер някой, който говори магнетично, който умее добре да изрази всичко, което е неин проблем, който ще ѝ обещае рай, но дали няма да се окажат в самия ад? Какъв е дефицитът на лидерство, за което все по-често се говори в публичната среда?

Концептуалният подход към лидерството, който ще бъде следван в тази статия не е за лидерството като събирателно понятие за овластените лица в някаква формална позиция, а като *начин* на осъществяване на някаква дейност. Респективно силата на лидера не може да произтича от равнището на неговия формален ранг или някакъв особен модус на личността, който да бъде предпоставка за заемане на дадена длъжност. Изобщо признаването на статуса „лидер“ не се постига със заемането на позиция в някаква йерархия. Силата на който и да е лидер произтича от степента на подкрепата, която ще получи от своите последователи. При това тази подкрепа се измерва не в един миг, а се отстоява в дълъг процес, при който лидерът, провокирал одобрение и подкрепа за целите, към които ще води своите последователи, трябва да може да ги подсигури в името на тяхното добруване, а не в името на своето тщеславно, суетно, себично триумфиране от властването над същите тези маси. Особено когато насието става аргумент в отстояването на позицията и направляването на процесите, тогава със сигурност лидерският процес се е разпаднал. Лидерът е силен докато има доброволната подкрепа на своите последователи в името на обща цел и решаване на техен реален и значим проблем. Преди да се превърне в диктатор, Хитлер е успял да мобилизира достатъчна подкрепа, за да заеме позиция начело на една изпълнителна власт. Веднъж

постигнал целта си, е подел демагогията и насилието, гарантиращи му властване над масите независимо и въпреки техния интерес или одобрение.

Обикновено лидерският проблем се състои във връзката между мобилизацията на очакванията и осъществяването след това на поетите ангажименти. В сферата на политиката лидерството има ясно разграничени периоди, в които нещата могат да се случват. Отварянето на очакванията има отредения период на изборите. Тогава е моментът за изложение на платформите, търсене на съгласие и подкрепа от общността на избирателите. Тогава е моментът на посланията, генерирането на подкрепа и постигане на съгласие относно целите. Ярките политически дейци не следва да се разпознават според това дали са най-магнетичните, най-речовитите или най-обещаващите. Лозунгът „да спрем разрухата и работа за всички“ генерира голяма подкрепа и парламентарно мнозинство, но не осигури позитивен образ на председателя на БСП Жан Виденов през 1994 г. Не се получи не защото той е добър или лош човек. Проваленото лидерство в случая е независимо от аргументите за неговия морал да не се обогатява от пребиваването си във властта, илюстриран с факта, че продължава да живее в панелния си апартамент в Пловдив. Неговото частно битие не е релевантно към изпълнението на неговата политическа роля. Тъкмо тя, неговата политическа роля, бе проиграна в етапа, когато би трябвало да създаде организация за осъществяване на посланието, в името на което е дошъл на власт. Независимо от причините, поради които не е успял да направи това, той носи отговорността за разликата между послание и програмна заявка и тяхното осъществяване.

Именно процесът на осъществяването на поетите ангажименти е лакмусът за лидерско постижение. За разлика от песента, никой политик не може да каже на последователите си „обичам те дотук“ и да се ограничи до края на изборния ден и постигането на мандата. Ако в любовната разлъка изоставеният ще продължи евентуално да копнее по обекта на своите чувства, тъй като проблемът е самият обект на обожание, в политическите отношения, ако те не почиват върху емоционални отношения, а върху ясно съзнание за цел, ценности, програма, то изоставеният много бързо ще намери подмяна на избраница си. Проблемът е, когато политическите дейци концентрират усилията си в генериране на акта на подкрепа, ограничен до времето на самите избори. Лидерският проблем често е в невъзможността на политически дейци да утвърдят себе си като лидери в процеса на осъществяването на дадената конкретна политика. Големите имена са само на онези, които успяват да пожертват личните си кариери и евентуални лични интереси в името на заявената обща цел. В случай че личната им цел и онази, в името на която са застанали в светлината на прожекторите и на общественото внимание, съвпадат, те имат шанс не само да се превърнат в големи лидери, но при това в щастливи истински лидери (Аденауер). Ако все пак са готови да пожертват себе си в името на заявените големи цели, могат да изпъкнат като политическите лидери, които – без непременно да става дума за физическото пожертване на себе си (Стамболов), са допринесли за развитието на средата. Все пак е нужно едно уточнение. Посвещаването на дадена кауза е различно от последователността на фанатиците, които са способни в името на някаква химера да употребят властта си като самоцел срещу интереса на

публиката и социалната среда. Списъкът на диктаторите, оставили трайна, но зловеща следа, не е малък, но в същността си е антипример за лидерство. Това е така, защото нарушават аксиоматичното изискване за моралност на каузите като предпоставка за полезно взаимодействие между лидера и последователите.

Отклонение от постижението и основание да се разгледа като лидерски проблем са и случаите, когато успешни дейци са склонни да останат прекалено дълго в дадена позиция и практически да ерозират резултата от изтощение на всички свързани елементи. С други думи, ако съумеят да постигнат успешно политическо лидерство, да не губят чувствителността към взаимодействието с последователите и да се оттеглят преди настъпването на обрат в подкрепата. Добрият лидер не е някакъв идеален архетип. Трябва да може да положи себе си във връзка с наболелите проблеми и да убеди избирателите си, че неговият подход и програма са от най-голямо значение за резултата. Ако търси моментна слава или подобрене на финансовия си баланс, лидерската му мисия е предварително обречена на провал. А що се отнася до отговорността на избирателите, това е пак същата тема, продължена в друг неин аспект.

ЗА ЛИДЕРСКИЯ ДЕФИЦИТ

Както е известно, понятието за лидерски дефицит като термин се появява през 90-те години на XX век, въведено от Джон Котър (Kotter, 1990). Той го разглежда като състояние, при което отрицателното поведение надхвърля положителното. В случая под отрицателно поведение се има предвид онова, което не води, което отклонява от ефективно лидерство, а под положително се има предвид онзи тип поведение, което насърчава и показва ефективно лидерство. Видимо дефицитът на лидерство, визиран в настоящия анализ, не се отнася до разграничението в смисъла, влаган от Робърт Елджи (Elgie, 2018), като институционалното лидерство на формалните позиции, а до поведенческото лидерство, разбирано като специфичен начин на осъществяване на съответната дейност.

Важна характеристика на лидерството като начин за осъществяване на дейността (Танева [Taneva] 2005) е способността за постигане на резултат без нужда от различни и повече ресурси. Лидерството е специфичен подход в осъществяването на всяка роля.³ Отговаря на въпроса „как“ – как правим нещо, как изпълняваме ролята си. С други думи, лидерският подход представлява управление на себе си в роля, а не специфичен инструмент за управление на другите. Не става въпрос за стил на ръководство, а за способността за гъвкаво изпълнение на всяка роля. Ако приемем, че лидерството е начин за извършване на дейност – всякакъв вид дейност, тогава трябва да идентифицираме кои компоненти формират уменията за управление на себе си в дадена роля.

Ключовите фактори са самите елементи на процеса на лидерство:

Личността в лидерска роля, т.е. важното в случая е да се дефинира значението на този Аз. Кой Аз? В какво качество се появява той/тя в тази роля? Ако е в ролята на член на своето семейство като родител или като съпруг/партньор в двойката, тогава е различен

³ В смисъла на Елджи за поведенческо лидерство.

от ролята си на дете в семейството спрямо собствените си родители. Различен е и от представата си за неформалното си участие в един или друг детски и младежки колектив – душата на компанията в гимназиалния или студентския живот. Различен е от професионалния му статус – служител, шеф, нов в дадена дейност или много утвърдена и уважавана личност. Важният отговор е относно *дефиницията* на това Аз от гледна точка на ролевото въплъщение. Независимо дали става дума за личния или професионалния свят, случайна ситуация (например пътник в превозно средство) или постоянна ситуация (например квартал, професионална среда и т.н.), важно за анализа е дефинирането на *ролевата идентичност на Аз-а*. Доколкото става дума за лидерство, а не за лидерология, очевидно процесът на взаимодействие предполага и други елементи. Водачеството предполага по определение и другата страна – тази на *водените*, както и валидното общо пространство на *средата* на тяхното взаимодействие. За да може обаче тези елементи да влязат във взаимодействие, началният импулс е този на *проблема*, който го предопределя. Този проблем обикновено е *проблем на групата или на средата*, чието развитие и подобрене е индикаторът за успех. Когато резултатът липсва и се наблюдава застой и дори упадък в средата, това е основание да се търсят причините за неблагоприятното. Може да се предположи, че една такава причина може да е в основата за зачестилата употреба на понятието за дефицит на лидерство.

Последното реферира към тезата на Джоузеф Уркавич⁴ в неговата статия, посветена на дефицита на лидерство. Още самото заглавие проблематизира същността на понятието *лидерски дефицит*. Въвежда се от подзаглавието като пропаст между силата и уязвимостта. По-конкретно неговата концепция се основава на разбирането, че принципът в стила на отношенията е един и същ независимо от спецификата на средата. Според него основата на успешното лидерство е способността да се мисли по различен начин за това кой си всъщност и как това би могло да повлияе на другите. Авторът изхожда от въпроси като какво е позволило на някои лидери да бъдат постоянно ефективни. Естественят отговор е, че всичко се свежда до лидерството в смисъла на ръководството. Когато няма добър лидер, който да ръководи екип, отдел или организация, тогава са неизбежни разнообразни дефекти като забавени решения, конфликти, нисък морал, намалена продуктивност и успехът е труден⁵.

Употребата на понятието за дефицит на лидерство има своето публично звучене, но е и предмет на научни анализи и изследвания. Кабинетно проучване на следите в уеб пространството за ключовата фраза „дефицит на лидерство“, „дефицит на политическо лидерство“ и „дефицит на публично лидерство“, потърсени на български и английски език, открояват няколко линии на внимание.

На първо място това са публикации, анализиращи конкретно състояние на политическите ситуации и публичната среда в региони на Африка, Индия, Япония и ЕС. Запитването на Гугъл търсачката на английски отвежда към анализ на конкретни ситуации в различни страни, но не и към текстове, анализиращи самото понятие за

⁴ Urcavich, J. (2015) The Leadership Deficit: The Gap Between Strength and Vulnerability, CreateSpace Independent Publishing Platform.

⁵ Пак там.

дефицит на политическо лидерство. Някои от линковете водят към текстове за демократичен дефицит. Те всички обаче предполагат до голяма степен по подразбиране какво се има предвид под дефицит на политическо лидерство. Концептуалният прочит на понятието за дефицит спрямо понятието лидерство се открива на нивото на това общо значение, а именно като някакъв вид недостиг в управлението. Анализите под ключа на съставното понятие за дефицит на политическо лидерство са свързани с конкретни казуси в специфични райони. Макар политическата нестабилност във всички страни, включително в емблематичните стари демокрации, като Обединеното кралство или други западноевропейски страни и САЩ, да изпитват сериозни сътресения на политическата система и значителни изблици на политическа нестабилност, това не ги поставя сред първите находки на радар, търсещ текстове за дефицити на политическо лидерство.

На второ място се разпознават конкретни анализи на *дефицит на политическо лидерство на базата на данни за спад на одобрението към институциите на публичната власт*. Специално внимание в това отношение заслужава анализът на известната авторка Барбара Келерман (Kellerman, 2012) от Брукингс⁶, посветен на дефицита на политическо лидерство в Съединените щати. Макар това да е концептуален анализ, почиващ върху конкретни данни, той също не борави с дефиниция за политическо лидерство или дефицит на политическо лидерство. С това понятие се борави по подразбиране за означаване на изолацията, в която се оказват ключови институции на законодателната, изпълнителната и съдебната власт в САЩ. Спадът на интереса, доверието и популярността им се квалифицира като дефицит на лидерство. По същество в анализа, направен още през 2012 г., се повдигат проблеми, чиято дълбока прозорливост е видна от дистанцията на повече от десет години. В текста се посочват данни от Центъра за обществено лидерство на Харвард, според които цели 77% от американците са частично или напълно съгласни, че е налице лидерска „криза“. Центърът за изследване на американската мечта на университета Ксавие установява, че само 23% от американците вярват, че страната се е насочила в правилната посока. Рекордно нисък процент от хората – едва 10%, одобряват Конгреса. И дори уважаваният някога Върховен съд търпи удари и критика, като „сега само 44% от американците одобряват неговата работа“⁷. Приведените данни позволяват да се изведе като *ключов проблем делегитимирането не само на избраните политически дейци, но цялостно на прослойката на елита*. По думите на авторката „... влошаването на репутацията е повсеместно [...] Доверието в лидерите намалява през последната година в различни сектори, като медицински, нестопански, благотворителни, образователни, бизнес и религия“⁸.

Всъщност един конкретен подход към дефиницията на това какво е политическо лидерство и респективно дефицит на политическо лидерство може да бъде потърсен в

⁶ Barbara Kellerman. Cut Off at the Pass: The Limits of Leadership in the 21st Century in: Governance Studies at Brookings, August, 2012, IN: <https://www.brookings.edu/research/cut-off-at-the-pass-the-limits-of-leadership-in-the-21st-century/>

⁷ Пак там, с. 1.

⁸ Пак там.

индекса за лидерство, разработен от Тод Питински (Tod L. Pittinsky) от Центъра за публично лидерство през 2005 г. Той се основава на Националното изследване на доверието в лидерството, което е програма, изследваща отношението на американската общественост към избраните ръководители на основните органи на власт. Това е многоизмерна мярка за обществено доверие в лидерството в смисъла на ръководство на различни сектори на обществото и е показателна за динамиката на доверието и легитимността на органите на власт. Смятам, че именно тази интерпретация е сред основните предпоставки за зачестилата употреба на понятието за дефицит на лидерство. Ако се приеме, че недостатъците в представянето на органите на власт в условия на влошена социална среда са довели до тяхната хронична делегитимация, то спонтанната нужда е най-малкото за възстановяване на баланса и на институционалния авторитет.

Може да се каже, че това е пресечната точка между споменавания дефицит на публично/политическо лидерство и състоянието на политическата система в координатната система между либерализма и етатизма. Когато спадът на доверието в органите на власт се хронифицира и показателите на качеството на живот се понижават в условия на влошена вътрешнополитическа и външна среда, не само пространството за популистки формации и послания се разширява, но и нагласите, формиращи очаквания и политически избор, се оказват на кръстопът. Континуумът „либерализъм – етатизъм“ и разнообразните вариации са предизвикателство за възможните посоки пред политическата система. Според Джеф Мълган „... много малко общества обаче са се справили с това да се сдобият с правителства, каквито желаят и от които се нуждаят. Много държави са потиснически, използващи насилие и следене, но все пак в сравнение с прекалено силната и доминираща държава по-лошо е прекалено слабата държава, която е безсилна да защити гражданите си от бедност и войни. Демокрациите на Западна Европа и Северна Америка са намерили крехък баланс в това отношение, но разочарованието и ниското доверие в политиките са направили доста трудно справянето с проблемите на обществото“ (Mulgan, 2006). Този цитат може да се разшири не само по отношение на безсилието на слабата държава, а изобщо до различните варианти, при които държавата (независимо от силата ѝ) не успява или дори не желае да защитава гражданите си и да създава възможности, при които те да постигат индивидуалните си цели. Подвеждащо е да се търси предпоставката за потенциала на държавата да управлява сполучливо само чрез силата на властта. Силата е инструмент. Резултатността от дадено управление зависи преди всичко от неговите цели и капацитет да изгради устойчива организация за тяхното осъществяване. С други думи, за да има резултатност и реализация на заложените цели, преди това са необходими воля да упражнява властта си (а не само да я завоюва) и умение да институционализира вижданията си. В това е голямата отговорност и роля на овластените лица – как ще се справят, как ще изпълнят тази своя роля, за да наваксат усещането за дефицит на лидерство.

От историята и от настоящето можем да почерпим множество примери, показващи колко проблеми могат да се стоварят върху обществото както от слабата, така и от

т.нар. силна държава в зависимост от това как успяват да се справят с институционализирането на своята воля. Впрочем кое наричаме слаба държава и кое – силна? Ако слаба е държавата, която не съумява да изгради стабилни и работещи институции, не успява да мобилизира гражданите да участват в политическия процес и да концентрира достатъчно доверие, за да има ресурс за управление, то коя е силната? Очевидно това е държавата, която има стабилни и работещи институции. Ако обаче тези институции са деформирани от една тоталитарна власт, която е в хармония единствено със своята идеология и е безотносителна към интереса на гражданите, то по какъв начин дадената „силна“ държава заслужава предпочитание? Очевидно „силна“ в този смисъл означава по-скоро *силова* държава. На свой ред, в случай че институциите са неработещи или пък деформирани, тогава кои са полезните ходове на обществото (гражданите) да защитят своя интерес? Често, когато се визира силата на държавата, всъщност се има предвид уменията ѝ да провежда своята политика. Управляемостта на процесите в обществото е резултат от определено умение на политическата власт да трансформира своята политическа цел и стратегически намерения в конкретни възпроизвеждащи се последователни стъпки по пътя на тяхното осъществяване. С други думи, изниква въпросът за съдържанието на институциите на властта.

Какво ни дава този подход, който констатира дефицит на лидерство на базата на много нисък рейтинг на националните институции на власт – органи на законодателната, изпълнителната и дори съдебната власт. За да бъде още по-песимистична картината, цитираните анализи разширяват обхвата на спадащо доверие и към институции на гражданския сектор. Въпросът е дали това се явява някакъв вид криза на елита, или е по-скоро знак за дълбока социална криза, в която са делегитимирани всички формални институции на публична власт, които по определение са овластени и се очаква да управляват с цел развитие и постигане на по-добро качество на живот в публичната среда. Ако по някаква причина не успяват да изпълняват тези свои функции, загубата на доверие от институционалните лидери се компенсират от алтернативни конкуренти, които се стремят към същите позиции, но на базата на някакъв вид алтернативен авторитет. Това може да бъде авторитетът на непознатото, подвеждащият образ на желаното състояние, описвано като възможно да се осъществи или като варианти на митовете по идеализирано минало по подобие на митовете за „изгубения златен век“.

ДЕФИЦИТЪТ НА ЛИДЕРСТВО КАТО ЕРОЗИЯ НА СРЕДАТА

Колкото и да изглежда на пръв поглед отвлечено, но дефицитът на публично лидерство може да бъде разгледан и в категориите на така очертаните блянове. Подобни митове имат ролята на ерозиращи социалната среда фактори. Те подклаждат изкушението да се потърси вина за негодите в социалната среда на дадено настояще единствено и само в нейното делегитимиране. Подкопаването на авторитета на институциите и олицетворяващите ги овластени лица е инструмент в тази посока. Когато критиката за социален факт се генерализира до характера на цяла институция, както и когато предмет на политическото противоборство от *ad rem* се подменя с *ad hominem*,

постиганият резултат отвежда към наивитета на търсенето на силната личност и централизирането на властта до пределната ефективност на едноличното водачество. Алюзията с „изгубения златен век“ има библейско звучене. Р. Камбуров се занимава с устойчивостта на бляна по „изгубения златен век“ в различни религиозни и митологични епоси (Камбуров [Kamburov] 2020). Неговият анализ на този социално-исторически феномен характеризира устойчивостта на модела. По неговите думи „... устойчив модел във всяка религиозна интерпретация на действителността е схващането за противопоставяне на началния времеви пространствен континуум (свещеното време според традиционните общества) и последвалата хронотопна реалност (навлизането в историческото време). Непосредствено след Сътворението човекът пребивава в състояние на блаженство и невинност, последвано от катаклизъм, водещ до трансформация на битието и до необходимост индивидът да се адаптира към нови, далеч не така гостоприемни условия на живот. Споменът за онази изгубена изходна територия на радостта обаче остава и се превръща в блян, а човешкото съществуване се осъзнава като носталгичен порив към завръщане, като копнеж по нещо, което дирим в безкрайността, макар и подозирайки, че то е навеки изгубено“ (Камбуров [Kamburov] 2020: 3). Фундаментални изводи в тази материя се правят в трудовете на Дж. Фрейзър. Според него „На даден етап от развитието на първобитното общество хората смятали, че царят или жрецът е надарен със свръхестествени сили или е въплъщение на божество. От това следва предположението, че природният закон е до голяма степен в негова власт и затова го държали отговорен за лошо време, компрометирана реколта и други подобни бедствия“ (Фрейзър [Frazer] 2014). Същият ефект е коментиран от Джереми Паксман по повод неадекватна и нерелевантна на реалностите политическа реч на Джон Мейджър, в която той се позовава на идилична картина на пасторална провинциална Англия, каквато не съществува от поне сто години. И въпреки очакването, че липсата на корелат с реалността на така описаните образи ще бъде провал на политическите послания в речта, тя всъщност е имала подчертано положителен ефект. Коментарът на Паксман е красноречив: „В „колективното несъзнателно“, откъдето Мейджър почерпи своята образност, съществува една друга Англия. Това не е страната, която англичаните обитават в действителност, а страната, в която си въобразяват, че живеят. Този образ се пресича със заобикалящата ги действителност в определени точки, но си остава идеален, подобен на „другата земя“ [...] Станало е така, че англичаните са се превърнали в изгнаници в собствената си Страна. Към тази идилична Аркадия те се отнасят като към неизчерпаем източник на положителни емоции [...] Образът на Англия, който англичаните носят в своето колективно подсъзнание, е толкова удивително силен, защото представлява своеобразно убежище“ (Паксман [Paxman] 2000).

Връзката на тези редове на антропологическата класика и множество други изследвания на произведени реалности с категориите на лидерството има особено важно значение в контекста на дилемата „либерализъм – етатизъм“. Повишената чувствителност към отговорността на всички възможни видове публични лидери в условията на хронична политическа нестабилност, дълбоки социални кризи, понижени

резултати и влошено качество на живот всъщност активират варианти на бляновете по „изгубения златен век“. За разлика обаче от библейското значение на това понятие, съвременните му корелати се измерват със социална утопия на идеализирано минало или несъстоял се резултат на едно бъдещо желано състояние. При всички положения става дума за констатирана липса или имагинерно усещане за отклонение от очакваното, *дефицит на резултат* или критика към разнообразни неблагоприятия в настоящето чрез сравняването им с идеализиран прочит на разнообразни модели в миналото. Тази тема представлява много важен и мащабен предмет на самостоятелен анализ. Доколкото се намесва в този текст, то основанието за това произтича от разминаването между реалност и идеализиран прочит на минало или бъдещо състояние на средата. Всяко отклонение от очаквания резултат е за сметка на представянето на актуалните дейци и е източник за неодобрение и критика. Значи ли това, че овластените нямат полезен ход в своето действие за добро представяне и постигане на резултати? Отговорът на този въпрос е ключ към отговорите за потенциала и отговорността на лидерите в континуума „либерализъм – етатизъм“ в условията на криза.

ПРЕСЕЧНА ТОЧКА НА КЛЮЧОВИТЕ ПОНЯТИЯ

Пресечната точка на разбирането за лидерството в контекста на голямата тема на конференцията, а именно за перспективите на съвременното общество пред кръстопътя между либерализма и етатизма, може да се преоткрие в класическите тези на Мизес в неговия труд за „Всемогъщото правителство. Тоталната държава и тоталната война“, публикуван през 1944 г. Според него изкушението на овластените да претендират, че знаят по-добре от гражданите какво е нужно за тяхно добро, може да се отстоява от тях. По собствените му думи „... правителствата винаги са гледали накриво на частната собственост. Правителствата никога не са либерални от собствена склонност за това. В природата на хората, боравещи с апарата за принуда, е да надценяват силата му да работи и да се стремят да подчинят всички сфери на човешкия живот на неговото непосредствено влияние. Етатизмът е професионалната болест на владетелите, военните и държавните служители. Правителствата стават либерални само когато са принудени от гражданите“ (Misses, 1944, 58). Ако обаче публиката се фашизира и представата за развитие се сведе до образа на тоталния лидер като някакъв юнак/свръхчовек, който да бъде отговорен за просперитета на държавните дела, тя лесно може да се превърне от източник на такава власт в неин заложник. Въпросът, който често се поставя по повод на тази посока на промени в съвременния свят, е доколко това се дължи на движения на махалото, когато се говори за ролята на държавата като по-голяма централизация на властта спрямо либералния модел, или по-скоро се наблюдава конюнктурно явление в ситуация на постпандемичната криза (вж. Kurlantzick, 2016).

Пишейки за политическото лидерство, Елджи употребява 17 пъти на страниците на своя труд думата „криза“ и всеки път в съчетание с понятието за политическо лидерство (Elgie, 2018) в неговия смисъл за статусно лидерство. За доброто качество на живот за всяка общност е от ключово значение управлението да поддържа посоката и

умението да се справя както с обема и разнообразие от въпроси, очакващи решение, така и с посоката на промени и развитие, което по думите на Джон Котър е *rag excellence* функция на лидерството. То обаче не се явява за сметка на мениджърския тип управление. Всеки подход има своите основания и приложение. Усещането за дефицит на лидерство отразява всъщност неблагоприятията и във формалното статусно лидерство, но и в начина на осъществяване на ролята.

Тук е мястото и за един последен щрих към образа на лидера в условията на политическа криза и хроничен дефицит на резултат. Отнася се до превратния образ на лидерството, създаван от авторите, търсещи изключителност в самия профил на личността на лидера, вместо в резултатите от неговия подход. Котър е категоричен по този въпрос, като казва, че лидерството не е мистично и мистериозно. Няма нищо общо с наличието на „харизма“ или други екзотични личностни черти. Това не е привилегия за малцина избрани. Нито лидерството е непременно по-добро от мениджмънта или негов заместител. По-скоро лидерството и управлението са две отличителни и допълващи се системи на действие. Всяка има своя функция и характерни дейности. И двете са необходими за успех във всяка днешна среда. По отношение на бизнеса същият автор твърди, че „Управлението е за справяне със сложността. Лидерството, напротив, е свързано със справяне с промяната“ (Kotter, 2003, 106). Но докато подобряват способността си да ръководят, компаниите трябва да помнят, че силното лидерство със слабо управление не е по-добро, а понякога всъщност е по-лошо от обратното. Истинското предизвикателство е да комбинирате силно лидерство и силно управление и да използвате едното, за да балансирате другото. В категориите на Елджи да се каже, че някой е позиционен лидер, всъщност означава просто да се посочи титуляр на длъжност. Когато говорим за позиционно лидерство, ние просто имаме предвид заемането на политически пост от най-високо ниво. Да упражняваш позиционно лидерство означава просто да заемаш длъжност или да ръководиш институция. За разлика от това, поведенческият лидер е някой, който се държи по определен начин. Да се каже, че някой упражнява поведенческо лидерство, означава да се намекне, че той участва в определен тип поведение (Elgie, 2018, 34).

Неудовлетворението от представянето и постоянството на кризите катализират протестния потенциал. Често по този повод се казва, че политическите лидери са все по-безсилни в един глобализиран свят и че сме изправени пред проблеми, които със сигурност изискват ново мислене (Kotter, 2001). Няма как решенията за сложната съвременна ситуация да не бъдат очаквани от излъчените политически дейци. Веднъж получили властови позиции, полезният ход е да намерят такива начини на приложение на обявените в предизборния период намерения, че времето между изборните периоди да послужи за консолидация на публиките и нова мобилизация на тяхното участие за постигане на такива цели. Кризите съдържат възможности както за нови лица в политиката, така и за нов подход към търсенето на решения. Реалностите открояват на този етап възход на популистки дейци, които огласяват лесни обяснения на сложните въпроси и щедро обещават бърз и значим напредък, но без да споменават за механизми и капацитет за постигане на подобни цели. Разширяването на електоралната им база е

показателно за дефицитите на самата публика и неумението ѝ да участва отговорно и далновидно при излъчването на своите представители. На политическата сцена се появяват политици, които „заиграват“ със страховете пред трудностите, провокират у публиката очаквания, породени от блянове и носталгия по миналото и оставят ситуации като състоялия се Брекзит, или политически дейци с националистическо-авторитарни профили, които под маската на радатели за силна държава тласкат обществата към анахронично капсулиране, противостоене и в крайна сметка до загуба на качество на живот. Отговорът на неблагоприятните обстоятелства е в лидерството, което не се разглежда като еднократен акт на заемане на властова позиция, а като начин на нейното отиграване. Намирането на мобилизиращи алтернативи срещу ефекта на заблуждаващите популистски послания е потенциалът на либералната линия на обществата да намери път към подобрене след изтощителния период на кризи. Лидерството в подхода, в начина на осъществяването на властовите роли има капацитета без нови ресурси да изгради отношения, които да доведат до изход и движение към позитивна промяна.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Камбуров, Р. (2020) Търсенето на първообраза на Градината, Център за семиотични и културни изследвания,
<http://cssc-bg.com/downloads/articles/CSSC%20PhD/2020%20PhD%20Kamburov%20.pdf>
[Kamburov, R. (2020) Tarseneto na parvoobraza na Gradinata, Tsentar za semiotichni i kulturni izsledvania]
- Кисинджър, Х. (2022) Лидерството, София: Труд [Kissinger, H. (2022) Liderstvoto, Sofia: Trud].
- Паксман, Дж. (2000) Англичаните – портрет на един народ. София: Еднорог [Rahman, J. (2000) Anglichanite – portret na edin narod. Sofia: Ednorog].
- Талеб, Н. (2011) Черният лебед: Въздействието на слабо вероятното в живота и на пазара. София: ИнфоДАР [Taleb, N. (2011) Cherniyat lebed: Vazdeystvieto na slabo veroyatnoto v zhivota i na pazara. Sofia: InfoDAR].
- Танева, А. (2005) Лидерството: Управление извън господството. София: УИ „Св. Кл. Охридски“ [Taneva, A. (2005) Liderstvoto: Upravlenie izvan gospodstvoto. Sofia: UI „Sv. Kl. Ohridski“].
- Фрейзър, Дж. (2014) Златната клонка. София: Изток-Запад [Frazer, J. (2014) Zlatnata klonka. Sofia: Iztok-Zapad].
- Elgie, R. (2018) Political Leadership A Pragmatic Institutional Approach. Palgrave Studies in Political Leadership.
- Deutsch, K. W. (1980) Politics and Government. How People Decide Their Fate. 3rd Edition. Boston: Houghton Mifflin (Academic).

- Hanberger, A. (2003) Public Policy and Legitimacy: A historical policy analysis of the interplay of public policy and legitimacy. In: Policy Sciences, vol. 36, pp. 257 – 278.
- Hirst, P. (2000) Statism, Pluralism And Social Control. In: The British Journal of Criminology, Spring 2000, Vol. 40, No. 2, Special Issue: Criminology and Social Theory, pp. 279 – 295. Published by: Oxford University Press Stable;URL: <https://www.jstor.org/stable/23638478>
- Kellerman, B. (2012). Cut off at the pass: The limits of leadership in the 21st century. Governance Studies at Brookings Institution, 1-11; https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0810_leadership_deficit_kellerman.pdf
- Kotter, J. P. (2001) What leaders really do. In Harvard Business School Publishing Corporation.
- Kotter, J. P. (1990) Force For Change: How Leadership Differs from Management. Free Press, New York.
- Kurlantzick, J. (2016) State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World. Oxford University Press.
- Mises, L. (1944) Omnipotent Government: The Rise of the Total State and Total War. New Haven: Yale University Press.
- Mulgan, G. (2006) Good and Bad Power: The Ideals and Betrayals of Government. Penguin UK.
- Norman, D. (2022) Statism and the Growth of Authoritarianism in Sub-Saharan Africa. In: European Journal of Law and Political Science, Vol 1, Issue 2.
- Urcavich, J. (2015) The Leadership Deficit: The Gap Between Strength and Vulnerability. CreateSpace Independent Publishing Platform.

SECTORAL POLICIES

ИНОВАТИВНИТЕ ПУБЛИЧНИ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ (ПУБЛИЧНИ ИНСТИТУЦИИ И БИЗНЕС) – НЕОБХОДИМО УСЛОВИЕ ЗА КАЧЕСТВЕНИ ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ ИЛИ НЕВЪЗМОЖНА КАУЗА В УСЛОВИЯТА НА ГЛОБАЛНА КРИЗА

Мария Иванова¹, Нов български университет

Резюме

В изследването си разглежда динамиката на контекста, който налага промени във взаимоотношенията между публичните институции и техните бизнес клиенти. Обсъжда се взаимодействието и прилагането на диаметралните противоположности принудителна власт – доверие и антагонистичен климат – доброволно сътрудничество. Анализира се ефективността на комуникационните средства за връзка с потребителите на публични услуги, като обект на изследване е Националната агенцията за приходите, а предметът на изследване са взаимоотношенията и с нейните бизнес клиенти. Информационно-емпирична основа на изследването са статистически анализи; национални стратегически документи и нормативни документи на Европейската комисия; социални и икономически изследвания; специализирана научна литература. Методологията на изследване включва аналитичен подход, концептуализация на законодателни и подзаконови актове, качествен сравнителен анализ и метод на екстраполация. Изводите, до които се достига, са, че в условията на глобална пандемическа криза достъпът до данни в реално време дава възможност за актуален преглед на финансовото състояние на данъкоплатците и осигурява на правителството по-точна представа за нивата на търговия и печалба на бизнеса, позволявайки държавната подкрепа за бизнеса да бъде по-добре насочена към много повече лица, вкл. към стартъп предприятия, без допълнителни рискове за измами. Изграждането на данъчната администрация чрез дигитализация на услугите, като устойчива и адаптивна система, позволява тя да предложи по-голяма гъвкавост при целенасочената подкрепа на бизнеса в условията на криза. Сложността на данъчно-осигурителното законодателство затруднява процеса по взаимодействие между НАП и бизнеса. Дават се насоки за модернизиране на данъчната администрация и препоръки за подобряване ефективността на взаимодействие между бизнеса и НАП.

¹ Мария Иванова е доктор по икономика от БАН. Има професионална диплома по мениджмънт от Open University – BS, UK. Специализирала е коучин (The Coaching Academy, London) и менторство (Business Mentoring Academy, Oxford). Придобила е педагогическа квалификация в Техническият университет, София и Willsden college. Понастоящем е доцент в Нов български университет, департамент „Администрация и управление“. Има изследователски интереси, свързани с организационното развитие; управлението на процеси, промени и проекти; управлението на човешкия капитал и многообразната работна сила; висшето образование и европейското образователно пространство; иновативното и гъвкаво он-лайн обучение.

Ключови думи: многостранна криза, дигитализация, административни услуги, данъчната администрация

INNOVATIVE PUBLIC RELATIONS (PUBLIC INSTITUTIONS AND BUSINESS) - A NECESSARY CONDITION FOR QUALITY PUBLIC SERVICES OR AN IMPOSSIBLE CAUSE IN THE CONDITIONS OF A GLOBAL CRISIS

Mariya Ivanova², New Bulgarian University

Abstract

The report examines the dynamics of the context that necessitates changes in the relationship between public institutions and their business clients. The interaction and application of the diametric opposites coercive power - trust and antagonistic climate - voluntary cooperation are discussed. The effectiveness of the means of communication with the users of public services is analyzed, as the object of research is the National Revenue Agency, and the subject of research is the relationship with its business clients. The information-empirical basis of the research is statistical analyses; national strategic documents and normative documents of the European Commission, social and economic studies, specialized scientific literature. The research methodology includes an analytical approach, conceptualization of legislation and by-laws, qualitative comparative analysis and extrapolation method. It is concluded that in the context of a global pandemic crisis, access to real-time data allows for an up-to-date overview of the financial situation of taxpayers and provides the government with a more accurate view of business trading and profit levels, enabling government support for business to be better targeted at many more persons, incl. to startups, without additional fraud risks. The construction of the tax administration through digitalization of services as a sustainable and adaptable system allows it to offer greater flexibility in the targeted support of businesses in crisis conditions. The complexity of the tax and insurance legislation complicates the process of interaction between the NRA and business. Guidelines are given for the modernization of the tax administration and recommendations for improving the efficiency of interaction between business and the NRA.

Keywords: multilateral crisis, digitization, administrative services, tax administration

² Maria Ivanova is a Ph.D. in Economics at the Bulgarian Academy of Sciences. She has a professional certificate in Management from the Open University – BS, UK. She has specialization in Coaching (The Coaching Academy, London) and in Mentoring (Business Mentoring Academy, Oxford). She has a Pedagogic specialization at the Technical University of Sofia and Willesden College. Currently, she is an Associate Professor at the New Bulgarian University, Administration and Management Department. She has research interests in the field of organizational development; process management; changes and projects; human capital management and a diverse workforce; higher education and the European educational space; innovative and flexible online learning.

УВОД

Социално-икономическата значимост на публичните взаимоотношения в условията на криза е безспорна. Бизнес предприятията и трудоспособното население поставят нови изисквания към административните процеси и структури, към качеството на публичните услуги и бързината на предоставянето им, към прозрачността и ефикасността на изпълнение на административните дейности. Това е причината взаимоотношенията между Националната агенцията за приходите (НАП) (като основна структурна единица на държавната администрация) и нейните бизнес клиенти да предизвикват изследователския интерес. За целите на настоящото изследване НАП се използва като казус, на базата на който се правят изводи и извеждат препоръки. Във връзка с това се анализира ефективността на дейностите в НАП и се дават насоки за усъвършенстване на взаимоотношенията ѝ с бизнеса. Информационните източници на изследването са национални стратегически документи и нормативни документи на Европейската комисия (2016); медийни публикации; резултати от социални и икономически изследвания; специализирана научна литература. Не можем да не отчетем значителните трудности в процеса на изследването, породени от ограничения достъп до публичните данни. Основната хипотеза е, че необходимо условие за качествени публични услуги в условията на глобална криза са иновативните публични взаимоотношения. В тази връзка се изследва динамиката на контекста, който налага промените във взаимоотношенията между публичните институции и техните бизнес клиенти.

1. ДИНАМИКАТА НА КОНТЕКСТА, КОЙТО НАЛАГА ПРОМЕНИ ВЪВ ВЗАИМООТНОШЕНИЯТА МЕЖДУ ПУБЛИЧНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ТЕХНИТЕ БИЗНЕС КЛИЕНТИ

Контекстът непрекъснато се променя по природа и е съставен от различни ситуации. Той има както дългосрочно, така и краткосрочно въздействие върху различните държавни структурни единици и взаимодействащите си с тях бизнес организации. Факторите на външната среда имат неограничено влияние върху юридическите субекти, което ги поставя в условията на несигурност и взаимозависимост.

В резултат на анализа на косвените и преките фактори на въздействие върху юридическите лица (Иванова [Ivanova] 2019) се извеждат няколко базисни характеристики на контекста:

- *Сложност* – зависи от количеството и разнородността на факторите на въздействие, с които организациите трябва да се справят, за да се развият и просперираат. Разнообразието от фактори, формиращи средата на организацията, прави трудно точното определяне на относителното влияние на конкретна сила (социална, икономическа, технологична и т.н.) върху функционирането на дадено предприятие или институция, тъй като всички тези фактори са свързани един с друг.

- *Свързаност* – различните елементи на контекста са тясно свързани един с друг. Изменението на един фактор от контекста води до изменение на много други фактори.

- *Взаимозависимост* – степента на промяна на даден фактор от средата зависи от степента на промяна в другите фактори.
- *Турбулентност* – обхваща състоянията на непредвидимост и неопределеност на контекста, което ще рече, че за организациите е трудно да намерят логическата връзка, нямат опит, липсват им практики за реакция при измененията на контекста. Неопределеността засяга количеството информация и нейната достоверност относно факторните промени.
- *Динамичност* – интензитетът, с който протичат измененията на факторите в контекста.
- *Несигурност* – не могат да се направят нито дългосрочни, нито адекватни краткосрочни прогнози. Динамичната природа на контекста го прави по-предизвикателен за организациите и им дава редица възможности да се справят с несигурността.
- *Неуправляемост* – за да се развият, организациите са принудени да действат с ограничен инструментариум за въздействие (чрез законодателен лобизъм, създаване на собствени стандарти за качество и др.) и с оптимални усилия за адаптация към постоянно променящата се среда.
- *Относителност* – различни държави и различни региони имат различен контекст. Дори в рамките на националните граници административно-териториалните единици функционират при различни условия. В този смисъл контекстът е относителна концепция.

Публичните институции и техните бизнес клиенти функционират в условията на контекст, носител на гореописаните характеристики. Спецификата на средата се предопределя от всеобхватните промени, настъпили в периода на пандемията от COVID-19 и от съпътстващите я кризи. Променя се финансовото състояние на данъкоплатците, нивата на търговия и печалба на бизнеса. За да се поддържат продуктивни взаимоотношения, удовлетворяващи и двете заинтересовани страни – държавните институции и бизнеса, се изисква адекватен анализ и оценка на промените в жизнената среда. Факт е, че живеем и работим в условията на многообразна криза. Многообразната криза се характеризира с лавинообразни световни промени, обхваща всички области на функциониране на обществото, държавите и бизнеса. Тези промени са предизвикани от обстоятелства, засилващи действието на вече установени фактори, които от своя страна за кратко време активират нови и в крайна сметка действат разрушително върху общоприетите норми – при това съвкупно, в един и същи период от време. Многообразната криза обхваща периода от 2019 г. до настоящия момент и включва разрастваща се климатична и природна криза; внезапна, неочаквана и бързо разпространяваща се здравна криза, със съпътстващите я и до днес икономическа, финансова и енергийна криза, поставящи икономиките пред прага на рецесия, геополитическа криза и правителствени кризи с неизвестен изход и продължителност, последвани от масова духовна криза (придружена от упадък на ценностите, морала, традициите) – всичко това в условията на четвъртата индустриална революция, довела

до повсеместна дигитализация, но и до кибератаки, разработване на изкуствен интелект за военни цели, социална отчужденост и масова дезориентация на хората за реалността. За да се стимулира икономическият растеж и да се избегне или преодолее разрушителното влияние на многообразната криза, държавата трябва да полага постоянни усилия за повишаване на заетостта и ограничаване на безработицата, за постигане на балансирана социална защита на интересите на трудещите се, отчитайки приоритетите за развитие на бизнеса и националните интереси, чрез повишаване на качеството на обслужването на бизнеса и подобряване на публичната среда. Посредством редица инициативи Европейската комисия (2020) цели да се постигне подобряване на регулаторната рамка, опростяване на административните процедури и редуциране на административния товар върху предприятията.

Как функционира НАП в настоящия контекст? Даваме НАП за пример, тъй като е основна структурна единица на държавната администрация, която администрира плащането на данъците и осигурителните вноски, като насърчава доброволното спазване на задълженията и изисква от всекиго дължимото по закон. Визията на агенцията е да бъде „модерна и ефективна приходна администрация в услуга на обществото“ (НАП [NRA] 2022). Тя внедрява съвременни системи за управление и иновативни технологии за обслужване и контрол, чрез които събира приходи при минимални разходи за обществото. НАП се стреми към високо обществено доверие, като споделя принципите на законност, равнопоставеност и справедливост; отговорност, честност и прозрачност; ефективност, ефикасност, достъпност и надеждност. Спазва стандарти на поведение, свързани с качествено обслужване на клиента, на базата на равнопоставеност, честност и доверие. Стреми се да поддържа мотивацията и да развива човешкия потенциал чрез изграждане на ефективни работни групи и поддържане на пълноценна организационна култура. В Стратегическия план на НАП 2021 – 2025 е заложено подпомагането на доброволното спазване на задълженията като основна предпоставка за изпълнение на възложените за събиране приходи.

Доброволното спазване е възможно, когато дейностите за обслужване, данъчно-осигурителен контрол и събиране на просрочени задължения се разглеждат като **система** от взаимнозависими елементи, изградена и действаща по модела на управление на риска. Приемаме, че системата е множество от елементи, взети заедно с отношенията между обектите и техните атрибути, и уточняваме, че първичното в системата е цялото, съставено от елементи, а не самите елементи. Елементите са онези относително обособени и автономно съществуващи части, които са неделими за по-нататъшен анализ (Bertalanffy, 1968). Всеки елемент има специфично предназначение, определяно от функцията, която изпълнява. А всяка функция се изразява в определено действие, насочено към даден обект. В рамките на НАП всеки един от елементите може да се разглежда като относително самостоятелна подсистема. Връзката между елементите в системата представлява процес на целенасочен обмен на информация между тях. НАП е **отворена (открита) система**, която си взаимодейства с външната среда, в т.ч. външните заинтересовани страни. Това ѝ дава възможност да се

приспособява към измененията на външната среда и да продължава да функционира, следвайки своето предназначение, но само ако създава вътрешноорганизационна среда за съзидателни взаимодействия и избягване на разрушителни такива с вътрешните и външните заинтересовани страни. Затова основните стратегически цели на НАП (2021a) са: подпомагане на клиентите при изпълнение на задълженията; развитие на организацията и мотивиране на служителите; развитие на информационните и комуникационните технологии; управление и споделяне на данни и постигане на високо ниво на мрежовата и информационната сигурност. Към всяка стратегическа цел са определени подцелите и дейностите за тяхното изпълнение. Набелязани са и ключови индикатори за изпълнение на стратегическия план. За изпълнението на целите са предприети следните мерки: подпомагане на доброволното изпълнение на задълженията, улесняване на бизнеса и гражданите за комуникация по електронен път, разширяване и повишаване на качеството на електронните услуги, съответстващи на новите технологии; консултиране и своевременно разясняване на гражданите, бизнеса, партньорите и служителите на НАП за промените в данъчното и осигурителното законодателство; намаляване на административната тежест и разширяване на каналите за комуникация при определяне, деклариране и плащане на публични задължения, както и при предоставяне на административни услуги; въвеждане на нови изисквания, регулации и електронни услуги в диалог с гражданите и бизнеса; прилагане на превантивни мерки спрямо гражданите и бизнеса – изпращане на уведомителни писма, електронни съобщения, срещи, информационни кампании и други дейности за стимулиране изпълнението на задълженията; прилагане на подход за предотвратяване на измами чрез постоянен мониторинг и диалог с гражданите и бизнеса с цел своевременно и доброволно коригиране на неизрядно поведение; подпомагане на доброволното плащане от лица в затруднено положение при облекчени условия, включително за запазване на работни места и работа на светло; мотивиране на предложения за промяна на законодателството за намаляване сложността на данъчно-осигурителната система.

Говорейки за НАП като система, трябва да имаме предвид, че тя е не само отворена система, но притежава характеристиките на **детерминирана сложна динамична система**, определящи се от степента на сложност на управлението и обусловеност на действията. Според сложността на управлението тя попада по средата на континуума: прости, сложни и много сложни динамични системи поради високоеархичната ѝ организационна структура с многообразие от структурни звена и дирекции, сложни комуникационни връзки на подчиненост, отчет и контрол. От гледна точка на обусловеността на действията, тя е детерминирана система, защото съставлящите я елементи си взаимодействат по точно предвидим начин. Това я противопоставя на напълно различния характер на нейните бизнес клиенти. Ако разглеждаме бизнес организациите също като системи, то те са отворени, много сложни динамични вероятностни системи, тъй като имат изключителна чувствителност и зависимост от въздействието на заобикалящата ги външна среда, следват разнообразни бизнес модели (американски, европейски, японски и др. (Drucker, 1971) и управленски

парадигми (финансово функционално, процесно, клиентски ориентирани, ориентирани към знанието и др. (Тужаров [Tuzharov] 2008)), което прави невъзможно точно и детайлно предсказване на техните бъдещи действия и функциониране.

Подходяща стъпка за преодоляване на вероятните конфликти на интереси между НАП и бизнес клиентите ѝ е възприемането на кибернетичния подход (Wiener, 1985) към управлението на НАП, според който управлението е механизъм за регулиране на системата с цел намаляване на нейната ентропия³ и постигане на предварително зададените ѝ цели. Този подход е базиран на навременното получаване на качествена и стойностна информация. Нейното систематизиране, обработка и анализиране водят до вземане на информирани решения, предоставяне на коректна информация и възможност за осъществяване на обратна връзка. Кибернетичният подход подобрява процесите по изпълнение на целите на агенцията, свързани с контрол за спазване на законодателството и борба с измамите. Оптимизирането на управленските процеси и постигането на целите е пряко свързано с приложението на единни дигитални инструменти и съвременни системи на управление, контрол и изпълнение. Модерните информационни и комуникационни технологии, внедряването на изкуствен интелект и чатботове, от една страна, ще освободят работещите от рутинните дейности и ще намалят вероятностите за допускане на грешки и субективизъм при оценката на ситуациите, а от друга страна, ще дадат възможност на експертите в държавната администрация да работят за подобряване на комуникационния климат и култура във взаимоотношенията им с клиенти и партньори, за развитие на международно сътрудничество в подкрепа на ефективното функциониране и развитие на администрацията чрез обмен на добри практики. Кибернетичният подход ще доведе до оптимизиране на процесите по осъществяване на контрол, базиран на управление на риска чрез софтуерни системи; регулярна актуализация на рисковите браншове предвид нови дейности, свързани с дигитализацията и промени в средата; своевременно уведомяване на задължените лица за установени рискови събития, настъпили в тяхната дейност; прилагане на подход за ефективен мониторинг и контрол на електронната търговия; увеличаване дела на контролните дейности и производства с анализ на данни в електронен формат; постигане на по-добра прозрачност и ефективност на контролната дейност и процеса по противодействие на данъчните измами; усъвършенстване на диференциран подход за събиране на просрочените публични задължения съобразно размера, вида и възрастта на публичния дълг на лицето и оценка на риска за събирането му; постоянен мониторинг и комуникация с лица със задължения с висок фискален ефект; разширяване на възможностите за електронен обмен на електронни документи и информация със задължени лица и трети страни в изпълнителното производство; повишаване на ефективността на взаимната помощ при събиране на вземания в Европейския съюз чрез по-пълно и разширено използване на

³ Тук възприемаме термина *ентропия* като характеристика на системата, зависеща само от текущото ѝ състояние и заобикалящата я среда към настоящия момент, като се абстрахираме от това как системата се е озовала в това положение. Ентропията е правопрпорционална на възможните микросъстояния на градивните елементи на системата, съответстващи на макросъстояние на системата (заимствано от физиката по аналогия на физичната величина).

постъпващата в агенцията информация от различни източници; прилагане на структуриран подход за преглед, приоритизиране, разширяване и актуализиране на партньорствата на НАП с други органи и организации. Този подход на управление ще спомогне за ефективното реализиране на всички цели, залегнали в стратегическия план на НАП.

Взаимоотношенията между НАП и нейните бизнес клиенти при администриране на приходите от републикански данъци, задължителните осигурителни вноски и такси за финансиране на обществените политики и устойчиво развитие на държавата се базират на взаимодействието на диаметрални противоположности.

2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА ДИАМЕТРАЛНИТЕ ПРОТИВОПОЖНОСТИ

А. Принудителна власт – доверие

Финансирането на обществени блага чрез плащане на данъци представлява социална дилема, при която индивидуалният краткосрочен интерес за минимизиране на плащането на данъци е в противоречие с дългосрочния колективен интерес за осигуряване на достатъчни данъчни приходи в държавния бюджет, чрез които да се обезпечат обществените блага. За да се избере подходящата алтернатива, данъчните институции прилагат две мерки – власт, дадена по право от закона (проверки (НАП, [NRA] 2023а), ревизии (НАП [NRA] 2023б), и мерки, свързани с доверието.

Властта влияе върху поведението на субектите. Тя има различни проявления и форми, основани в крайна сметка на очакванията на субектите, върху които се въздейства чрез властта. Двата типа власт, базирани на принудата и на наградата, оказват изключително силно влияние върху поведението на гражданите при изграждане на взаимоотношенията с държавните институции, в т.ч. НАП. Принудителната власт се базира на строг контрол и наказание, където некоректното поведение се наказва (Becker, 1968). Например ревизията е контролно производство, осъществявано от органите по приходите на НАП за установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски на задължените лица или установяване на отговорност за задължения на трети лица. Ревизията приключва с издаване на ревизионен акт, чрез който се установяват, определят, измененят или прихващат публичните задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски. Лицата, които не спазват данъчните разпоредби, ще бъдат принудени да изпълнят задълженията си и ще получат наказания, предвиждащи парични глоби, имуществени санкции (ЗДДФЛ [ZDDFL] 2022) и дори лишаване от свобода (Наказателен кодекс [Nakazatelen kodeks] 2023).

Данъчните органи разполагат със средства не само да наказват, но и да възнаграждават. Те могат да прилагат различни процедурни мерки, за да направят плащането на данъци и осигурителни вноски от данъкоплатците приемливо и лесно. В редица общини има добри практики, които доказват положителния ефект от стимулирането на редовните

данъкоплатци с награди. Водещи примери са инициативите на община Елена⁴, община Търговище⁵, община Белене⁶ и др.

Диаметралната противоположност на принудителната власт е изграждането на доверие между държавната и общинската администрация и клиентите им.

Приемаме доверието като желание на една страна да поеме риск и „да бъде уязвима спрямо действията на друга страна въз основа на очакванията, че другата страна ще извърши определено действие, важно за доверителя, независимо от способността да се наблюдава или контролира тази друга страна“ (Mayer, 1995). Съгласяваме се с Каstellфранки и Фалконе (Castelfranchi, Falcone, 2010), че доверието може да бъде основано на разума, но може да бъде и имплицитно доверие.

Доверието, основано на разума, е резултат от рационално решение на базата на четири критерия: постигане на целта, зависимост, вътрешни и външни фактори. В този случай изграждането на доверие следва следните стъпки: 1. Доверителят оценява дали другата страна преследва цел, която е важна за самия него; 2. Доверителят оценява степента на зависимост от другата страна; 3. Необходима е положителна оценка на вътрешните фактори на другата страна, т.е. компетентност, желание и безвредност; 4. При вземането на решения външните фактори включват възприемането на възможности и опасности.

Имплицитното доверие се дефинира като автоматична, непреднамерена и несъзнателна реакция на стимули. Автоматичната реакция произлиза от асоциативните и обусловени процеси на учене и памет и се очаква да се появи в ситуации, в които се активират споделени социални идентичности. Провокира се усещането, че може да се разчита на определени социални практики и норми и че на всеки субект, който попада в тази категория, може да се има доверие. Фактът, че данъчните власти са официална институция, може да послужи за някои субекти като знак, който активира автоматично доверие. Многократното успешно взаимодействие с публичните институции води до автоматичност във взаимодействието и ситуация, в която преобладава имплицитното и обичайно доверие в институцията. Имплицитното доверие възниква без съзнателното признаване на причините за доверие и по този начин, без да се отчита компетентността или намерението на официалната институция.

В зависимост от качеството на властта и начина, по който тя се упражнява и възприема, доверието може да бъде засилено или отслабено. Приемаме за удачни два силни механизма, които регулират динамиката между власт и доверие: принудителната власт и имплицитното доверие взаимно се изключват, а легитимната власт и основаното на разума доверие взаимно се подкрепят.

⁴ Виж повече в <https://www.regnews.net/news/15795913705940/obshtina-elena-stimulira-s-nagradi-redovnite-danakoplattsi->

⁵ Виж повече в https://bntnews.bg/bg/a/23657-bonusi_za_redovnite_danykoplatci

⁶ Виж повече в <https://belene.bg/2018/11/7731/>

Б. Антагонистичен климат – доброволно сътрудничество

Предвид взаимозависимостта между власт и доверие климатът на взаимоотношенията бива два типа: антагонистичен климат и климат на доверие (доброволно сътрудничество).

В условията на антагонистичен климат на общуване между държавните институции и бизнеса преобладава принудителната власт, при която данъчните власти смятат, че данъкоплатците се опитват да избегнат данъчните си задължения, а те от своя страна се чувстват преследвани от държавните органи. Антагонистичният климат се характеризира с недоверие и негодувание и води до порочен кръг, в който принудителната власт и недоверието взаимно се подкрепят. Спазването на правилата в такъв климат се налага принудително. Основен недостатък на антагонистичния климат са скъпите ревизии и съпротивата на данъкоплатците чрез укриване на данъци.

Климатът, основан на доверие и разум, се характеризира с възприемането на данъкоплатеца като клиент, който очаква и заслужава професионални, справедливи и подкрепящи услуги. Данъкоплатците, които възприемат властите като подкрепящи и компетентни, сътрудничат доброволно и внасят своя данъчен дял навреме и в определеното количество. При доброволното данъчно сътрудничество данъкоплатците смятат, че плащането на данъци е прието задължение и необходимост, за да съществуват обществените блага. В този случай данъкоплатците и данъчните служби си сътрудничат въз основа на добре дефинирани правила и стандарти. В климата на доверие преобладава имплицитното доверие. Данъкоплатците автоматично се доверяват на данъчните власти. Те плащат данъците си, защото смятат, че данъчните власти работят въз основа на споделени норми и ценности. Данъкоплатците се чувстват активно ангажирани да накарат данъчната система да работи. Те възприемат данъчните власти като работещи за доброто на общността и допринасят със своя дял, защото изпитват вътрешна мотивация като членове на същата общност. Данъчните власти засилват имплицитното доверие, като показват уважение към честните данъкоплатци. Те се възприемат като работещи в името на данъкоплатците, проявяват съпричастност и се чувстват длъжни да предложат подкрепа (НАП [NRA] 2021б). Предимството на този тип климат е неговата стабилност. Дори еднократно предоставени неподходящи данъчни услуги няма да доведат до намаляване на сътрудничеството, тъй като самите данъкоплатци искат данъчната система да работи гладко. Не е необходимо специфично и сложно данъчно законодателство, тъй като данъкоплатците следват най-вече морални стандарти, а не толкова специфични данъчни правила. При климат на доверие те са ангажирани да допринесат със своя дял, защото са в позиция на самоопределение и щедрост, активно участват в жизненоважна демокрация и поемат отговорност за своето общество. Сериозни негови недостатъци са уязвимостта му поради избягването на контрола и съответно наказанията на укриващите данъци (Adler, 2001) и бюрокрацията, свързана с изготвянето на сложни писмени правила и процедури за справедливо третиране на данъкоплатците, които водят до значителни административни разходи. Климатът на доверие трябва да се основава на открит диалог между взаимодействащите страни, за да се избегне сляпа и спонтанна лоялност.

Властта и доверието си взаимодействат, като по този начин влияят върху спазването на данъчното законодателство. Санкциите и глобите са икономически, но не единствени определящи фактори във взаимоотношенията между НАП и бизнеса. Независимо че са доказали своето положителното въздействие върху събирането на данъци, ефектите от тях са слаби, тъй като в определени случаи унищожават доверието, измествайки вътрешната мотивация за сътрудничество между администрация, предприятия и граждани. Отношението на данькоплатците към държавата, правителството и данъчното облагане; прозрачността и разбирането на данъчните закони; личните и социални норми са други също толкова важни фактори, които оказват влияние върху спазването на данъчното законодателство.

3. АНАЛИЗ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА КОМУНИКАЦИОННИТЕ СРЕДСТВА ЗА ВРЪЗКА С ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ ПО ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЯТА ОТ COVID-19

Националната агенция по приходите използва многообразие от комуникационни средства за обратна връзка от потребителите, които съответстват на изискванията на законодателството⁷ и могат да бъдат класифицирани като *преки* и *непреки*. Преките комуникационни средства са: анкетни проучвания чрез онлайн портал; допитване през Информационния център на НАП; мониторинг на клиентските телефонни обаждания; предложения на клиентите за усъвършенстване на услугите. Към непреките комуникационни средства можем да причислим: консултации с клиентите; „таен клиент“; кутии за жалби и оплаквания; мониторинг на медийни публикации и др.

Доколко тези средства са били използвани адекватно за проучване на реалните потребности на клиентите в условията на пандемия?

Анкетните проучвания в периода на пандемия са били насочени към ефикасността на дейностите за минимизиране на рисковете от посещение на клиентите в офисите на НАП. Независимо че резултатите показват, че 94% от анкетираните клиенти са удовлетворени от обслужването и от предприетите противоепидемични мерки (НАП [NRA] 2021б), нямаме достатъчна информация за оценка на основните контролни функции на НАП. Освен това в края на всяко тримесечие се извършва мониторинг на качеството на обслужените входящи клиентски запитвания през Информационния център на НАП. Вярно е, че при констатиране на пропуски в комуникацията и предоставената информация експертите от този център преминават курс на обучение, но в условията на пандемия три месеца са прекалено дълъг период за реакция на подаден сигнал за несъответствие на очакваното обслужване. Дигитализацията на услугите, които НАП предоставя, са също канал за обратна връзка с клиентите – както за предложения за усъвършенстване на услугите, така и за проучване на удовлетвореността им от обслужването. Например непосредствено след попълване на годишната данъчна декларация клиентът има възможност да даде предложение за усъвършенстване на услугата. През 2020 година НАП въвежда собствен портал за

⁷ Виж чл. 24 от Наредбата за административното обслужване от 2022.

онлайн анкетиране, което повишава бързината на обратната връзка с клиентите в условията на пандемия.

НАП предоставя близо 200 административни услуги и независимо че голяма част от тях се предоставят по електронен път, клиентите продължават да се доверяват на физическия контакт. При системното ежедневно общуване *служител – клиент* се идентифицират редица области, нуждаещи се от подобрене и промяна в предоставяното административно обслужване. Всички въпроси, предложения и сигнали се анализират ежеседмично или месечно на работни срещи според създадените в отделните звена практики. Констатациите, заедно с предложения за решаване, се докладват на ръководителите на съответните структури в Централното управление на НАП за вземане на управленски решения. Консултации със служителите се провеждат регулярно два пъти в годината на национални съвещания на Агенцията, национални срещи по основни бизнес функции, както и на тримесечни срещи по структурни звена, на които се обсъждат и въпроси, свързани с подобряване на качеството на обслужване. Методът на събиране на информация, наречен „таен клиент“, не е приложим в условията на социална изолираност и работа „от вкъщи“. Този метод е ефективен в периодите на най-голямо натоварване на администрацията, като се търси информация за съответствие с изискванията на НАО по отношение както на състоянието на салоните за обслужване и информационната среда, така и на нивото на административното обслужване и поведението на служителите.

Във всяка териториална структура на НАП има кутии, за да могат клиентите да оставят в тях писмено оформени мнения, сигнали, предложения, жалби и похвали. Всички те се регистрират и предават на ръководните лица за предприемане на действия по компетентност. Анализират се всички факти, обстоятелства и твърдения. На тази база се изготвят доклади, в които освен констатираните слабости и нарушения са формулирани и предложения за подобряване на дейностите в организацията. Същевременно НАП се свързва с подателите на тези мнения, сигнали и т.н. и в определен от закона срок предоставя информация относно резултатите от проверките и предприетите действия.

Ползотворен е анализът на отзивите за дейността на НАП в социалните мрежи, националните и регионалните печатни и интернет издания, телевизионни и радиопрограми. В период от една година външен изпълнител извършва 24-часово наблюдение на съдържанието на печатните и електронните средства за масова комуникация по предварително зададени от НАП ключови думи и теми. Тази информация се публикува на вътрешния интернет портал на Агенцията за нуждите на администрацията. Освен специализирания медия мониторинг НАП извършва и ежедневен преглед на печата на всекидневни и седмични печатни издания. В случаите, когато анализът на медийните публикации идентифицира необходимост от предоставяне на допълнителна информация, която да удовлетвори клиентите на администрацията при използването на дадена услуга, НАП предприема необходимите комуникационни мерки в най-кратки срокове. Таквава инструменти са прессъобщения до национални и местни медии, съдържащи разяснителна информация за данъчни и

осигурителни задължения, срокове или услуги, предоставяни от Агенцията, комуникационни кампании или интервюта в печатни или електронни медии – радио-или телевизионни канали.

С цел осигуряване на единно прилагане на данъчното и осигурителното законодателство и поддържане на ползотворни взаимоотношения между НАП и бизнеса е създаден Консултативен съвет към НАП. Постоянни членове на съвета са представители на големите браншови и работодателски организации, одиторски фирми, Асоциацията на счетоводните предприятия, както и на НОИ, НЗОК, НСИ, синдикалните организации и административните съдилища. Активният и открит диалог в Консултативния съвет допринася за разрешаването на съществуващи проблеми в данъчната и осигурителната практика, за намиране на възможности за усъвършенстване и повишаване качеството на услугите, които НАП предоставя на гражданите и бизнеса. Практика е провеждането на регулярни срещи с представители на бизнеса и браншови организации, реализирането на комуникационни кампании за обществото, така че новите изисквания да станат известни своевременно на всички заинтересовани и да се постигне максимална удовлетвореност на двете страни. Например през 2020 г. са проведени 7 срещи по Наредба-Н-18 за регистриране и отчитане на продажбите в търговските обекти чрез фискални устройства. В работните срещи са участвали представители на работодателски организации като БСК, КРИБ, АИКБ, БТПП, организации на хотелиери и ресторантьори, асоциации за е-търговия, производители на медицински софтуер, Лекарския съюз и Съюза на фармацевтите, Сдружението за модерна търговия и др. Организиран са работни срещи за дискутиране и изработване на алтернативни механизми за софтуерна фискализация на продажбите чрез е-магазини. В края на всяка година НАП организира данъчен семинар за разясняване на промените в данъчното законодателство за следващата година. Провеждат се национално представителни социологически проучвания за спазване на данъчно-осигурителните задължения и удовлетвореността на клиентите, за нагласите за деклариране и плащане на данъци и осигурителни задължения и др.

Наблюдава се диспропорция между очакванията за незабавно решаване на проблемите на клиентите в реално време и забавените реакции на НАП. Това се дължи на несъответствието, породено от по-бавните темпове на приложимост на дигитални технологии и изкуствен интелект в НАП и по-бързото усвояване на подобни в бизнеса. Препоръчително е да се приемат добрите международни практики⁸, представлящи осъществяването на данъчните услуги в реално време. Това ще даде възможност на данъкоплатците да имат актуална информация и сигурност относно данъчната си позиция, да се премахнат възможностите за допускане на технически грешки, да се гарантира плащането на правилния данък. Инструментите, позволяващи оценка на риска в реално време, ще подкрепят целенасочените интервенции за предотвратяване

⁸ Въведената в Дания дигитална система за отчитане доведе до спад на броя на ненужните запитвания на клиентите. В Австралия инициативата за по-интелигентни данни позволява на едноличните търговци да управляват данъчните си дела онлайн, да актуализират личните си данни, да отчитат и плащат данъци, да управляват своите пенсии и пенсионните вноски на своите служители.

на неволни грешки много по-рано в контролния процес, дългосрочните спорове ще се разрешават по-лесно, тъй като НАП ще бъде по-добре подготвена за справяне с умишленото неспазване на законите и престъпното поведение. Модерният дигитален подход осигурява прозрачност на данъчната система, което гарантира поддържане на доверието в данъчните власти. Данните в реално време биха предоставили на правителството поточна представа за нивата на търговия и печалба на бизнеса, позволявайки държавната подкрепа за бизнеса да бъде по-добре насочена. Това би позволило на правителството да предостави подкрепа на много повече лица, които са се заели с бизнес, без допълнителни рискове за измами.

За подобряване на взаимоотношенията между НАП и бизнес предприятия е препоръчително: дигитализация на данъчните услуги и представяне на информация в реално време, което за повечето бизнес предприятия е естествено продължение на начина, по който те вече работят, очаквайки това да допринесе за увеличаване на тяхната рентабилност и намаляване на грешките. Елиминиране на съществуващите хартиени или ръчни процеси и съкращаване на времето за администриране. Информацията в реално време може да бъде въведена без необходимост от промяна на честотата на данъчните плащания. Трябва да се работи за устойчивост на данъчната система. Например редовното плащане позволява по-бързото възстановяване на надплатено ДДС или по време на криза целевата държавна подкрепа се изплаща директно на бизнеса в реално време. Важна роля играят посредниците, които подпомагат данъкоплатците да изпълняват данъчните си задължения. Проучване на Internal Revenue Service на САЩ (2016) показва, че възможността доверен посредник да обработва отчитането и плащанията на данъкоплатците подобряват взаимоотношенията между контрагентите. Разширяването на ролята на посредниците при отчитането или плащането на данъци ще подкрепи гъвкавата политика за предоставяне на подкрепа на данъкоплатците.

Всяка промяна на времето и честотата на плащане на данъци може да повлияе на ликвидността, особено върху предприятията, при които се случва забавяне във времето между инвестирането на средствата и реализирането на печалба или имат еднократни големи разходи. Въздействията на данъчната промяна трябва да бъдат внимателно оценени и разбрани. Всяка промяна трябва да бъде умело планирана и управлявана, за да се избегнат значителни неблагоприятни ефекти върху паричния поток на бизнеса. Тя трябва да бъде въведена постепенно в дългосрочен план и в тясно сътрудничество с бизнеса.

В условията на многообразна криза реформа на законодателната рамка на данъчната администрация е неизбежна. Рамката на тази реформа се отнася до набора от закони, разпоредби, процеси и насоки, позволяващи администриране на данъчната система, установява някои от основните взаимодействия, осъществявани между НАП и данъкоплатците, и определя задълженията и за двете страни. Сложността на данъчно-осигурителното законодателство затруднява процеса по взаимодействие между НАП и бизнеса. Новата рамка трябва да бъде гъвкава, за да се адаптира към променящите се обстоятелства и достатъчно отзивчива, за да даде възможност за целенасочена

подкрепа за данькоплатците в различните данъчни режими, като същевременно предоставя подходящи гаранции. Ситуацията в условията на COVID-19 подчерта необходимостта от гъвкава, устойчива и отзивчива данъчна система. Тя затвърди нуждата от ускоряване на реформите, поддържане на събирането на приходите, подобряване на националната устойчивост и реакция при кризисни обстоятелства, позволявайки разработването на нови инструменти за стимулиране на растежа на производителността в бизнесите.

ИЗВОДИ

Изводите от направеното изследване и анализ на систематизираните данни са, че властта и доверието са свързани в специфична динамика, в която взаимно влияят върху спазването на данъчното законодателство. Санкциите и глобите са необходими за налагане на данъци, но те не са особено ефикасни, когато се прилагат самостоятелно, унищожавайки доверието в институциите, измествайки вътрешната мотивация за сътрудничество между ангажираните предприятия и граждани. В този смисъл „психологически“ детерминанти като мотивацията, отношението на данькоплатците към държавата, прозрачността и разбирането на данъчните закони, личните и социалните норми оказват влияние върху спазването на данъчното законодателство. Промените в начина, по който бизнесът работи, държи и използва своите активи, и скоростта, с която се променя светът, оказват натиск върху системата на данъчната администрация. Колкото по-сложни стават работните модели и бизнесите, толкова по-трудно става да се събере данък, използвайки старите системи и подходи. Това води до повече време и скъпи подходи за бизнеса, а данъчните служители са затруднени в контролния процес. В условията на многообразна криза и четвъртата индустриална революция ролята на НАП се променят към предоставяне на качествени услуги с по-малко ресурси; адаптация към нов тип общество – основано на високотехнологично знание, изкуствен интелект и повсеместна дигитализация; подобряване на административната среда и осигуряване на по-добри услуги за бизнеса в подкрепа на неговата конкурентоспособност и развитие. Необходими са фокусирани и навременни консултации с представители на различните целеви групи относно политиките на НАП, така че да бъдат припознати като обща задача. Международните доказателства показват, че надеждната, модерна данъчна система, която улеснява данькоплатците да плащат данъците, които дължат, е най-рентабилният начин за осигуряване и поддържане на бъдещите приходи. Необходими са средства за адаптиране на структурите на НАП към динамично променящите се нужди на обществото с оглед развитие на гъвкава, модерна, иновативна и отзивчива администрация.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В контекста на проведеното изследване и на базата на направените изводи могат да бъдат дадени следните препоръки за подобряване ефективността на взаимодействие между бизнеса и публичните институции:

- Качествена трансформация на подходите и методите за управление в административна среда, съобразени с условията на многостранна криза и повсеместна дигитализация;

- Публичните институции и бизнесът трябва да постигнат единно разбиране относно необходимостта от партньорско отношение и споделена отговорност за осигуряване на приходите за функционирането на държавата и финансиране на обществените блага;

- Учене от добрите практики и споделяне на опита от доказалите своята ефективност публични институции в световен мащаб;

- Изпълнение на предоставените административни услуги в реално време и разрешаване на проблемите при първи контакт, като се използват иновации в обслужването и услугите, дигитални технологии и изкуствен интелект.

Изграждането на данъчната администрация като устойчива и адаптивна система ѝ позволява да предложи по-голяма гъвкавост и обхват за предоставяне на целенасочена подкрепа на бизнеса. В условията на пандемична криза достъпът до данни в реално време дава възможност за актуален преглед на финансовото състояние на данъкоплатците и осигурява на правителството по-точна представа за нивата на търговия и печалба на бизнеса, позволявайки държавната подкрепа за бизнеса да бъде по-добре насочена към много повече лица, включително към стартъп предприятията, които наскоро са се заели с бизнес, без допълнителни рискове за измами.

БИБЛИОГРАФИЯ

Европейската комисия (2016) Данъчно облагане. Достъпно на https://commission.europa.eu/topics/taxation_bg [European Commission (2016)]

Европейската комисия (2020) План за действие за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за възстановяване, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0312&from=EN> [European Commission (2020)]

Закон за данъците върху доходите на физическите лица, достъпно на https://nra.bg/wps/portal/nra/zakonodatelstvo/zakonodatelstvo_priority/da0cc1aa-c4b2-4863-b1de-5f2f94d9f2d6 [ZDDFL - Zakon za danatsite varhu dohodite na fizicheskite litsa]

Иванова, М. (2019) Управление на човешките ресурси в бизнес контекст предизвикателства и стратегически решения, в Развитие на българската и европейската икономика – предизвикателства и възможности. Т. 2. Велико Търново: УИ „Св. Св. Кирил и Методий“, 142 – 147 [Ivanova, M. (2019) Upravlenie na choveshkite resursi v biznes kontekst predizvikelstva i strategicheski reshenia, v Razvitie na balgarskata i evropeyskata ikonomika – predizvikelstva i vazmozhnosti. T. 2. Veliko Tarnovo: UI „Sv. Sv. Kiril i Metodiy“, 142 – 147].

Наказателен кодекс, достъпно на <https://lex.bg/laws/ldoc/1589654529> [Nakazatelen kodeks]

Наредбата за административното обслужване, <https://lex.bg/laws/ldoc/2135535261> [Naredбата za administrativnoto obsluzhvane]

Национална агенция за приходите [NRA] (2022) За НАП, <https://nra.bg/wps/portal/nra/za-nap>

Национална агенция за приходите [NRA] (2021a) Стратегически план НАП за периода 2021 – 2025 г., <https://nra.bg/wps/portal/nra/za-nap/osnovni-dokumenti/Strategicheski-planove-za-deynostta>

Национална агенция за приходите [NRA] (2021б) Годишен доклад за оценка на удовлетвореността на потребителите за 2020 г., <https://nra.bg/wps/portal/nra/za-nap/osnovni-dokumenti/Godisni-dokladi-za-ocenka-na-udovletvorenostta>

Национална агенция за приходите [NRA] (2023а) Проверки. Контролно производство, осъществявано от органи по приходите на Националната агенция за приходите за установяване спазването на данъчното или осигурителното законодателство, <https://nra.bg/wps/portal/nra/kontrol/proverki>

Национална агенция за приходите [NRA] (2023б) Ревизии. Контролно производство, осъществявано от органи по приходите на Националната агенция за приходите за установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски. Достъпно на <https://nra.bg/wps/portal/nra/kontrol/revizii>

Тужаров, Хр. (2008) Модели на управление, <https://www.tuj.asenevtsi.com/BSC/BSC01.htm> [Tuzharov, Hr. (2008) Modeli na upravlenie, <https://www.tuj.asenevtsi.com/BSC/BSC01.htm>]

Adler, P. (2001) Market, hierarchy, and trust: the knowledge economy and the future of capitalism. *Organization Science*, 12:215–234.

Becker, G. (1968) Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76:169–217.

Bertalanffy, L. (1968) *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller.

Castelfranchi, C., Falcone, R. (2010) *Trust theory: A socio-cognitive and computational model*. Publisher: Wiley.

Drucker, P. (1971) What We Can Learn from Japanese Management. *Harvard Business Review Home*, March 1971.

Internal Revenue Service (2016) *Research, Analysis & Statistics. Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2008–2010. Publication 1415 (Rev. 5-2016)*, Washington, DC, May 2016.

Mayer, R., Davis, J., Schnorman, F. (1995) An integrative model of organizational trust. *Academy of Management*, 20:709–734.

Wiener, N. (1985) *Cybernetics, or Control and Communication in the Animal and the Machine*. Publisher: The MIT Press. Available in https://uberty.org/wp-content/uploads/2015/07/Norbert_Wiener_Cybernetics.pdf

КОНСУЛТАТИВНИТЕ СЪВЕТИ КАТО ИНСТРУМЕНТИ ЗА КООРДИНАЦИЯ НА ХОРИЗОНТАЛНИ ПОЛИТИКИ – ПРИМЕРЪТ НА ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 1995 – 2020 г.

Ваня Илиева¹, ЕСТАТ

Резюме

В съвременните демократични държави консултативните съвети се оформят като способ за насърчаване на координацията, сътрудничеството и надграждането на капацитет от различни по вид участници в процеса на публичните политики. Естеството на демографската политика се отличава с висока степен на комплексност на проблемите и потенциалите им решения, както и с въздействие върху няколко други сектора на публичното управление. Поради тази причина координацията се оформя като своеобразно предизвикателство пред държавните власти. Един от възможните подходи, застъпен и в България, е създаването на консултативни съвети, натоварени и с координационни функции. Настоящата статия цели да представи развитието на съветите в областта на демографската политика и да се обобщят спецификите им в българската практика като инструменти за координация на демографската политика. Реализиран е сравнителен анализ на съветите, функциониращи в периода 1995 – 2020 г., по количествени и качествени критерии, отнасящи се до устройството и функционирането им.

Ключови думи: хоризонтални политики, координация, консултативни съвети.

THE ADVISORY COUNCILS AS TOOLS FOR COORDINATION OF HORIZONTAL POLICIES - THE EXAMPLE OF DEMOGRAPHIC POLICY IN BULGARIA IN THE PERIOD 1995-2020

Vanya Ilieva², ESTAT - agency for research and consultancy

Abstract

In modern democracies, consultative councils are taking shape as a way to promote coordination, cooperation and capacity building of various actors in the public policy

¹ Ваня Илиева е докторант в катедра "Публична администрация" във Философски факултет на Софийския университет "Св. Климент Охридски". Завършва бакалавърска степен по "Публична администрация" и магистърска степен по "Публичен мениджмънт и политики" в същия университет. Притежава опит в държавната администрация, изследователската и консултантската дейност. Научните ѝ интереси са в областта на публичните политики, хоризонталността и координацията в публичния сектор.

² Vanya Ilieva is a Ph.D. student at the Public Administration Department within the Faculty of Philosophy at the Sofia University "St. Kliment Ohridski". She graduated with a Bachelor's Program in Public Administration and a Master's Program in Public Management and Policies at the same University. She has experience in public administration, research and consulting. Her research interests are in the field of public policies, horizontality and coordination in the public sector.

process. The nature of demographic policy is characterized by a high degree of complexity of problems and their potential solutions, as well as an impact on several other sectors of public governance. For this reason, coordination is shaped as a kind of challenge for the state authorities. One of the possible approaches, advocated in Bulgaria as well, is the creation of advisory councils charged with coordination functions. This article aims to present the development of the councils in the field of demographic policy and to summarize their specifics in the Bulgarian practice as tools for the coordination of demographic policy. A comparative analysis of the councils operating in the period 1995-2020 was carried out according to quantitative and qualitative criteria related to their structure and functioning.

Keywords: *horizontal policies, coordination, advisory councils.*

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Новите условия за формулиране и осъществяване на публични политики налагат взаимодействие както между отделните държавни институции, така и между недържавни актьори. От една страна, това е породено от динамичните социално-икономически условия на управленската среда. От друга, изискванията към демократичните институции се увеличават, като те следва да се придържат към насърчаване на ефективността и ефикасността на политиките. Резултатите от проведените реформи в духа на Новия публичен мениджмънт и последващото утвърждаване на концепцията за Отзивчиво управление оказват своето влияние и върху цикъла на политиките. Специализацията на отделни административни структури във формулирането или в изпълнението на политиката, засилването на вертикалните зависимости между нивата на управление, оптимизацията на публичните бюджети за осъществяване на политики, необходимостта от съгласуваност на целите и приоритетите на управлението и тяхната операционализация във всяка област на управление налагат нуждата от системен подход за координиране.

Поради част от тези причини в науката и в практиката се появяват различни способности за рационализация на процесите по координиране на политиките. В рамките на хоризонталните политики координацията заема централно място. Тя създава условия за съгласуваност на управлението, ограничаване на дефицитите при поставяне на целите на политиките, намаляване на противоречията, изпълнение на предвидените мерки и дейности с по-малко ресурси и др. Интегрирането на секторните политики и адаптацията им спрямо хоризонталната политика не могат да бъдат постигнати без ефективен координационен процес.

В този контекст публичните власти прилагат различни форми за координация. Една от тях е използването на консултативните съвети като инструмент. Българската практика в областта на демографската политика е пример, чрез изследването на който да се проследи развитието, недостатъците и възможностите за оптимизиране на координацията на хоризонтални политики в страната. Въпреки че ефективната координация зависи в значителна степен и от неформалните „меки правила“ на взаимодействие, настоящата статия се съсредоточава върху конституираните консултативни органи. По този начин следва да се установи дали са налични условия за

развитие на ефективна координация между държавни и недържавни актьори в рамките на демографската политика.

2. ЗНАЧЕНИЕ НА КООРДИНАЦИЯТА ПРИ ХОРИЗОНТАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ

Въпреки липсата на единна дефиниция за понятието „хоризонтални политики“, възприемайки разбиранията на Гай Питърс, за целите на настоящата статия се приема, че те са сбор от дейности между две и повече организации, които не се намират в йерархична зависимост помежду си и работят съвместно за постигането на резултати и ефекти на политиката, които не биха могли да постигнат самостоятелно. Проблеми, които отчитат взаимнообвързаности между множество социални групи, сектори и нива на управление, могат да се решат по-ефективно и по-ефикасно чрез общ хоризонтален подход (Bourgault and Lapierre, 2000). Поради тези специфики сред водещите аспекти при хоризонталните политики е координацията.

Като критичен минимум за наличие на **координация** се приема състоянието, при което различните организации – публични и частни, натоварени с дефинирането и прилагането на публични политики, работят заедно и не създават нито излишък, нито недостиг по отношение на обмяната и представянето на информация (Peters, 1998). Освен това в рамките на формалните и неформалните координационни механизми протича размяна на влияние, интереси и ресурси. Ефективността се повлиява от размера на организациите, техните мисии и функции, както и обкръжаващата среда, като в институционално отношение следва да се гарантира, че никоя управленска единица няма да бъде възпрепятствана от друга при търсенето на консенсус и баланс между целите (Bakvis, H., L. Juillet, 2004).

По отношение на държавните институции е характерно, че са засегнати множество такива, като обхватът на целите и процесът на целеполагане не са от компетентността, нито във възможностите само на една структура. Съгласуваността между тази група и останалите заинтересовани страни рефлектира върху успешното формиране на дългосрочни стратегии и споделени приоритети. Координацията между участниците е свързана с факта, че общите проблеми могат да бъдат установени с цената на по-малко ресурси и да бъдат надградени техните капацитети за работа в областта на хоризонталната политика. Приемайки идентифицирането на проблемите за отправна точка, всяка от участващите в процеса страни може да представи своите тези и съображение за намеса или ненамеса в управленската сфера. По този начин се създава благоприятна основа за задълбочаване на съгласуваността при формулирането на цели и принос за постигането им.

Координацията следва да протича оптимално между структурите на самата публична администрация като необходимо условие за гарантиране на единна държавна политика и следването на обща стратегическа посока на развитие. Неуспехите при сближаването на позициите между отделни структури около решаването на проблеми с хоризонтално въздействие са предизвикателство, което влошава процеса. Между структурите на администрацията не следва да се проявява конкуренция, слабо разпознаване на тяхната роля и ниска активност. Следва да бъдат споделяни информация, цели и власт, така че

участниците да разменят данни и знание, да формулират съвместно стъпките за постигане на целите, да вземат решения за общите цели (Motsi, 2009). Липсата на административен капацитет за провеждането на общи дейности с отражение върху различни управленски сектори застрашава както качеството на дефинираните цели на политиката, така и самото вземане на решения.

Институционалните механизми за координация имат своята роля за инициирането на този процес, неговото поддържане и резултатност. Формалните механизми могат да се проявяват в различна форма спрямо фигурата, приемаща отговорността за насърчаване на координацията. Тези форми не изместват функционалната компетентност на органите на власт, а допълват координацията в рамките на практиките и като „меки правила“. Възможни вариации в това отношение има при оглавяването на координацията от висшите политически органи на изпълнителната власт – правителство, министър-председател, ресорен заместник-министър председател, министър, както и от консултативни комисии, работни групи и др. (Peters, 1998). Наличието на подобрен механизъм отразява степента на осмисляне на значението на координацията и задълбочеността ѝ в организационно отношение, а нивото на оглавяването му – приоритетността, която е дадена на определена политика от изпълнителната власт. Включените участници и техният вид показват разпознаването от страна на публичните власти на ключовите и необходими партньори за насърчаване на хоризонталността.

Риск пред ефективността на политиката е и **взаимодействието между различните видове участници** – представителите на публичния сектор и останалите заинтересовани страни. Дейностите по поддържане и насърчаване на координацията не следва да бъдат ограничени до формално протичащи административни процедури. Ниската интензивност на обмяната на мнения, неправилното идентифициране и липса на ангажираност на основни заинтересовани страни може да доведе до затваряне на процеса по координация за външни за държавата актьори. В тези условия надделява чисто бюрократичният подход и могат да бъдат пропуснати важни оценки и препоръки на представителите на засегнати от политиката групи от населението.

В рамките на всеки сектор с първостепенна обвързаност с хоризонталната политика обикновено са налице влиятелни недържавни участници. Те разполагат с достатъчно ресурс за участие и разпространение на вижданията си за решаване на проблеми от политико-административното равнище и формирането на дневния ред на политиката, както и интереси, за да проявят активност при целеполагането. При целеполагането това предполага включването на множество заинтересовани страни, като водеща опасност е то да бъде блокирано при невъзможност за постигане на съгласие или консенсус. Също така при наличието на голям брой участници могат да се проявят трудности при приобщаването им.

3. СЪВЕТИ В ОБЛАСТТА НА ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 1995 – 2020 г.

Една от формите на институционалните механизми на координация са съветите. В общия случай те са консултативни органи на изпълнителната власт, но в областта на демографската политика осъществяват и координационна функция от най-висок порядък. За целите на изследването е необходимо да се посочи, че се разглеждат формите за поддържане и задълбочаване на координацията в практически план, които не заменят вертикалната йерархия, субординация, нормативно овластените органи и административни структури, носещи отговорността за формулирането и изпълнението на политиката.

3.1. РАЗВИТИЕ НА СЪВЕТИ С КООРДИНАЦИОННИ ФУНКЦИИ В ОБЛАСТТА НА ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 1995 – 2020 г.

Националният съвет по социалните и демографските въпроси (НССДВ) е създаден с Постановление №123 на Министерския съвет от 14 юни 1995 г. Това е първият съвет, който е нормативно натоварен с дейности, свързани с демографската политика. Съгласно Правилника за устройството и организацията на работата му той е „орган за осъществяване на консултации и сътрудничество за решаване на социалните проблеми на специфични групи от населението“.³ Право на членство имат заместник министър-председател, който изпълнява и председателски функции в съвета, и определени от него лица от състава на министрите, ръководителите на централни ведомства и на техни заместници. Броят на представителите на държавния сектор не е изрично регламентиран.

В състава са включени представители на неправителствените организации (НПО) и асоциациите на такива, които имат социалнозначими функции и са признати от Министерския съвет (МС) за представителни на национално равнище. Изрично ограничение за членство е поставено пред организации на работниците и служителите и на работодателите, както и организации, регистрирани по Закона за политическите партии. Регламентирана е възможност за участие в отделни заседания на Съвета – с консултативна роля, на представители на научноизследователски институти, работещи в областта на социалната и демографската политика.

Основните дейности на НССДВ (чл. 2 от ПУОРНССДВ) са съсредоточени в подпомагане на активното провеждане социална, демографска, културна и образователна политика; проучване, анализ и разработване на предложения за усъвършенстване на системата за социални грижи и социално-осигурителни отношения; духовното и културното развитие на гражданите от специфичните групи от населението; реформи в трудовото и социалното законодателство; координиране на действията на министерствата и ведомствата с действията на НПО и осъществяване на взаимодействие с Националния съвет за тристранно сътрудничество.

³ Чл. 1 от Правилника за устройството и организацията на работата на Националния съвет по социалните и демографските въпроси (ПУОРНССДВ), приложение към ПМС № 123 на от 14 юни 1995 г.

При функционирането на НССДВ не е заложен механизъм за отчетност. Не е налична регламентация на годишна работна програма, регулярност на заседанията и изискване за отчетност на дейността. Спомагателните структури, подпомагащи съвета, се изчерпват със секретариат, който да осигурява подготовката и организацията на неговите заседания. Създадена е възможност за изграждане на помощни експертни звена, комисии, групи и др. при необходимост и ситуационно при възникнала потребност.

Националният съвет по етническите и демографските въпроси (НСЕДВ) е създаден с Постановление № 449 на Министерския съвет от 4 декември 1997 г. Функционира в периода 1997 – 2004 г. Съгласно чл. 1 от Правилника за устройството и организацията на работа на НСЕДВ към МС той е „орган за осъществяване на консултации, сътрудничество и координация между правителствените органи и неправителствените организации с цел формиране и реализиране на националната политика по отношение на етническите и демографските въпроси и миграцията“.

Членството в НСЕДВ е уредено като постоянно и асоциирано. Председателството се поема от заместник министър-председател. Чл. 3, ал. 7 от Правилника за устройството и организацията на работа на този съвет посочва, че представителите на постоянните и асоциираните членове имат еднакви права и задължения. Постоянни членове са представители на министерства, които отговарят за политики с пряко въздействие върху демографската политика, Агенцията за българите в чужбина, Дирекцията по вероизповеданията, Националното бюро за териториалното убежище и бежанците и Националният статистически институт, както и представители на обществени организации на етническите групи и българската диаспора, чиято дейност съответства на целите и задачите на Съвет и които са регистрирани по Закона за лицата и семейството. Нивото на представителство е заместник-министри и ръководители на административни структури.

Асоциираните членове могат да бъдат представители на ведомства, научни институти или НПО, поканени за целта от председателя на Националния съвет. Изрично ограничение за членство е поставено само за политическите партии. Изискване към НПО за присъединяване (постоянно или асоциирано) е наличието на съдебна регистрация, устав и представяне на списък на местните им структури с адреси и телефони на техните официални представители.

В правомощията на НСЕДВ са: разработване на стратегии и мерки за демографската политика и миграционните процеси в страната; координация на държавните органи и НПО; подпомагане на контактите на различните етнически групи; съдействие за провеждане на външната политика на Република България; подпомагане на изпълнението на национално значими национални и регионални проекти, свързани с етническите взаимоотношения, демографската политика и миграционните процеси; организиране на изследователска дейност по въпроси, засягащи неговата дейност и др. Налице е разширяване и детайлизиране на кръга на функционална компетентност в сравнение с предходния съвет.

В Правилника за устройството и организацията на работа на Националния съвет не е разписано изискване за приемане на годишна програма и годишен отчет за дейността. Заложена е регулярност на заседанията, които трябва да се реализират най-малко веднъж на 3 месеца. Спомагателни структури за функциониране са секретариат и работни групи.

Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (НССЕДВ) е създаден с Постановление № 333 на Министерския съвет от 10 декември 2004 г. Регламентация на създаване на съвети към МС към този момент е заложена вече в Закона за администрацията (чл. 21). НССЕДВ е консултативен и координиращ орган, който подпомага МС в провеждането на държавната политика по отношение на етническите и демографските въпроси съгласно чл. 1, ал. 1 от Правилника за устройството и дейността му. През 2007 г. правилникът е съществено изменен, но съветът продължава да функционира до 2014 г.

Следваща особеност, която значително разграничава действащия в този период съвет, е съставът му. Председател е министър без портфейл. Асоциираното членство е премахнато. Постоянни негови членове, представители на държавния сектор, са по един заместник-министър на 14 министерства, както и ръководителите на Националния статистически институт, Държавната агенция за закрила на детето, Държавната агенция за българите в чужбина, Държавната агенция за бежанците, Агенцията по заетостта и Агенцията за социално подпомагане. Друга особеност е, че в състава са включени представители на Българската академия на науките (БАН) и на Националното сдружение на общините в Република България (НАСОРБ).

Представители на неправителствения сектор могат да бъдат юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза по Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Оформят се две групи организации: на български граждани, принадлежащи към етнически малцинства, и други юридически лица. И двете групи трябва да имат уставни цели, осъществена най-малко двегодишна активна общественополезна дейност с национално значение, съответстваща на целите на съвета, приети с решение на председателя на съвета.

Координационните функции на този съвет са значително по-застъпени в сравнение с предходните два. Сферата му на компетентност също е разширена, като изрично са посочени и секторните политики, за чиято координация съдейства НССЕДВ. Според чл. 1, ал. 2 от Правилника за дейността му съветът е отговорен за сътрудничеството и координацията между държавните органи и сдруженията на български граждани, предлага, анализира и координира мерки за гарантирането на правото на човешко развитие; запазването и укрепването на етническата толерантност и разбирателство; интеграционния процес; регулирането на демографските процеси в страната; осигуряването на взаимната връзка и координация между политиката за населението и политиката за устойчиво развитие в областта на здравеопазването, образованието и науката, културата, спорта, икономиката, заетостта, социалното подпомагане, регионалното развитие и благоустройството; гарантирането на равенството между половете; поощряването на младежта и др.

И при този съвет липсва регламентация на работната програма, но е затвърдена практиката за задължителна регулярност на заседанията. В неговия правилник⁴ е въведено и задължението за представяне на ежегоден доклад за дейността му пред МС, за разлика от предишните съвети. НССЕДВ се различава значително и по изградените спомагателни структури. Освен стандартните форми на секретариат, който има оперативни функции и работни групи при текущи задачи, са създадени и Комисия за интеграция на ромите и областни съвети за сътрудничество по етническите и демографските въпроси в рамките на областните администрации.

С Постановление № 351 от 20 декември 2006 г. е приет нов Правилник за устройството и дейността на **Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (НССЕДВ)**. В организационен план са въведени значителни промени. Председателството е поето отново от заместник министър-председател, тъй като следващ състав на МС не предвижда министър без портфейл с подобни правомощия в областта на демографската политика. Заместник-председателите са двама на брой. Предвидено е участие на по-голям брой държавни участници. Останалите представители са непроменени, като изискването от най-малко двегодишна дейност с национално значение към неправителствените организации е увеличено на тригодишна активна общественополезна дейност.

Национален съвет по демографска политика (НСДП) се създава с Постановление № 138 на Министерския съвет от 2 юни 2014 г. Председателството му първоначално е поето от министъра на труда и социалната политика, а впоследствие от заместник министър-председател. НСДП е „консултативен орган за осъществяване на сътрудничество и координация между държавните органи и институции, органите на местното самоуправление и неправителствени организации, регистрирани в обществена полза, при разработването, планирането, програмирането, идентифициране на ресурсното осигуряване, наблюдението и оценката на изпълнението на държавната интегрирана хоризонтална междусекторна демографска политика“.⁵

Особеност във функционално отношение е, че при НСДП са определени точни цели, залегнали в акта за създаването му. В чл. 3 от ПМС № 138 от 2 юни 2014 г. са дефинирани като цели балансираното демографско развитие чрез забавяне на темповете на намаляване на броя на населението с тенденция за стабилизирането му в дългосрочен план, осигуряване на високо качество на човешкия капитал и адаптиране на социалните системи и секторните политики към застаряването на населението и на работната сила. Правомощията на НСДП са свързани с осъществяване на мониторинг на изпълнението на национални стратегически документи в областта на тази политика, изработването на законопроекти и проекти на други актове с въздействие върху демографското развитие и развитието на качеството на човешкия капитал, както и с изготвянето на препоръки за развитието на демографската политика и др.

⁴ Правилник за устройството и дейността на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси към МС, приложение към ПМС № 351 от 20 декември 2006 г.

⁵ Чл. 2 от ПМС № 138 от 2 юни 2014 г.

В състава като членове се включват заместник-министри на все повече сфери на политики, изпълнителните директори на Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане, Агенцията за хората с увреждания, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, председателите на Държавната агенция за закрила на детето, Държавната агенция за българите в чужбина, Държавната агенция за бежанците, управителите на НОИ и НЗОК и председателят на НСИ. Наблюдава се разширяване на кръга политики, с които протича координация, както и увеличаване на броя на участниците от държавния сектор.

Членове на НСДП са също и представители на представителните организации на национално равнище на работниците/служителите и на работодателите, изпълнителният директор на НСОРБ и председателят на БЧК. Кръгът на НПО с право на членство е редуциран. Представителите са дефинирани в нормативния акт и поради тази причина няма критерии за членство, на базата на които да се допускат и други участници. Съгласно чл. 8, ал. 1, т. 4 от ПМС № 138 от 2 юни 2014 г. могат да бъдат включвани представители на държавни органи, БАН, научни институти, висши училища, органи на местното самоуправление, НПО и други организации или граждани, но само в качеството им на наблюдатели. Заложено е задължението за изработване и приемане на годишна работна програма и представяне на годишен отчет пред МС. Съветът заседава най-малко веднъж на 3 месеца. Секретариатът остава единствената спомагателна структура.

3.2. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА СЪВЕТИТЕ В ОБЛАСТТА НА ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ

Сравнителният анализ на съветите, действащи в периода 1995 – 2020 г., е осъществен на базата на две групи качествени и количествени критерии: отнасящи се до устройството и отнасящи се до функционирането. Следващата таблица онагледява това сравнение.

Таблица 1. Сравнение на съветите в областта на демографската политика в периода 1995 – 2020 г.

Критерии:	Национален съвет по социалните и демографските въпроси	Национален съвет по етническите и демографските въпроси	Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси		Национален съвет по демографска политика
			2004 - 2007	2007 – 2014	
<i>Период на действие</i>	1995 – 1997	1997 – 2004	2004 - 2007	2007 – 2014	2014 – досега
<i>Основание за създаване</i>	Конституция на РБ	Конституция на РБ	Закон за администрацията (ЗА)		ЗА
<i>Председател</i>	заместник министър-председател	заместник министър-председател	министър без портфейл	заместник министър-председател	министър на труда и социалната политика/ заместник министър-председател
<i>Заместник-</i>	министър на труда	няма	няма	2 заместник-	няма

<i>председател</i>	и социалните грижи			председатели,	
Членове	Представители на: МС; Централни ведомства; НПО	Представители на: министерства; централни администрации; дирекция от специализираната адм. на МС; обществени организации на етническите групи и българската диаспора	Представители на: министерства; държавни агенции; БАН; НСОРБ; сдружения на български граждани, принадлежащи към етнически малцинства; други юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза		Представители на: министерства; изпълнителни агенции; държавни агенции; НОИ и НЗОК; Синдикати; Работодателск и организации; НСОРБ; БЧК
Брой представители на държавата	неопределяем	15	21	23	25
Ниво на представителство на държавните участници	министри и ръководители на централни ведомства	заместник-министри и ръководители на структури	заместник-министри и ръководители на централни администрации		заместник-министри, ръководители на централни администрации или овлстени лица
Представители на НПО	да	да	да		да
Представители на научната общност	не	не	да		не
Представители на работници и работодатели	не	не	не		да
Изисквания към недържавни участници включване в състава	Признати за представителни на национално равнище НПО равнище; Да не са организации на работниците и на работодателите; Да не са организации, регистрирани по ЗПП	Наличие на: съдебно решение за регистрация; устав; списък на местните структури с адреси и телефони на официални представители.	Наличие на: регистрация по ЗЮЛНЦ; уставни цели; най-малко двегодишна активна общественоползна дейност с национално значение	Наличие на: регистрация по ЗЮЛНЦ; уставни цели; най-малко тригодишна активна общественополезна дейност с национално значение	Изрично посочени участници; няма критерии за членство
Регламентация на годишната програма	не	не	не		да
Регламентирана регулярност на заседанията	няма	най-малко веднъж на 3 месеца	най-малко веднъж на 3 месеца		най-малко веднъж на 3 месеца
Регламентация на отчет за дейността	не	не	да	не	да
Спомагателни структури	Секретариат	Секретариат, работни групи	Комисия за интеграция на ромите, областни съвети,	Областни съвети, общински съвети за сътрудничество,	Секретариат

			работни групи, секретариат	секретариат	
Брой изменения на правилника за дейността	0	4	2	8	2
Вид функции	консултативни и координационни				
Брой правомощия, посочени в акт	5	8	15	14	6
Набор от политики, заложен в акт	4	12	17	20	20

За период от 15 години се създават 4 съвета с координационни функции в областта на демографската политика, като се отчита нарастване на периода на действие на един съвет. Средната продължителност на съществуване се равнява на малко над 4 години. С прегледа се установява, че промените на актовете, уреждащи статута, структурата и функциите на съветите, са чести. Средно измененията и допълненията на актовете се случват на период от 1 година. Тази честота е обусловена от актуализиране на съставите при промени в състава на Министерския съвет и структурите на държавната администрация, промени в правомощията на съвета и организационни въпроси, касаещи заседанията им. Въпреки това честите промени създават трудности пред установяването на трайна практика при координирането и адаптирането на секторните политики с демографската политика.

Основанията за приемане на постановленията за създаване на първите два съвета препращат към чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Република България. Към този период няма ясна дефинирана роля и значение на подобни форми за консултации и координация. Впоследствие основанията се съдържат в Закона за администрацията. Наблюдава се уреждане на законово ниво на създаването, закриването, действието, състава и членството в съветите, отчетността на работата им и др.

По отношение на председателството на съветите най-застъпеният вариант е то да бъде поето от заместник министър-председател. При този вариант на оглавяване на координационния механизъм са налице няколко предпоставки за ефективност в зависимост от обхвата на ресора, натовареността и разпределението на влияние в рамките на колегиалния орган. Гай Питърс отчита, че тази фигура има потенциална власт за обвързване на структурите в общ механизъм, интерес и отговорност към качеството на координацията и резултатността. От друга страна, заместник-министър председателите често имат множество ангажименти в разнообразни направления и това може да попречи на ефективността на процеса.

Интерес представлява практика между 2004 – 2007 г., когато председателството е поверено на министър без портфейл. Такъв орган може да поеме цялостния процес по координиране на междусекторните въпроси. Формата е удачна, тъй като на органа не са дадени други правомощия извън тези и няма опасност да бъде пренатоварен. Недостатъците ѝ са свързани с това, че често министрите без портфейл не притежават

достатъчно влияние в правителството, за да ангажират останалите в общата дейност. Също така не разполагат с достатъчно ресурси.

Сред основните въпроси при сравнението на съветите са членството и критериите за допустимост за участие. В разглеждания период се наблюдава системно увеличаване на броя на държавните участници. Първоначално концентрацията и нивото на представителство са съсредоточени предимно на министерско равнище. Със създаването на НССДВ и НССЕДВ се преминава към разширяване на броя на участниците. Дефинирани са представители на все повече ресорни министерства и централни администрации, като НСДП надхвърля рамките на изпълнителната власт, присъединявайки структури, подчинени на Народното събрание.

Във всички от разглежданите съвети са представени НПО, но се очертава тенденция към стесняване на броя и вида им. В НССДВ са налични и ограничения за членство, като не се допускат представители на синдикални организации и организации на работодателите, както и политически партии. При НССЕДВ се облекчават изискванията за членство, докато при НССЕДВ е регламентирано изискване за най-малко двугодишна активна общественнополезна дейност с национално значение, което впоследствие е увеличено на тригодишна. Последният съвет не поставя изисквания към представителите на гражданския сектор, тъй като регламентира изрична възможност за участие само на БЧК. В него са включени и представители на социалните партньори. Имайки предвид, че в началото на изграждането на съвети този тип организации са изрично изключени от съставите, това се явява специфика в процеса на развитието им. НССЕДВ е единственият съвет, при който независимо от промените в дейността и структурата представители на научната общност участват в състава като постоянни членове. При останалите има възможност за покана на заседанията при отчетена необходимост от консултация. Предвид комплексния характер на демографската политика множеството междусекторни въпроси, които възникват при формулирането на целите, приоритетите и мерките, както и при изпълнението на заложените стратегически и управленски цели, задълбочаването на сътрудничеството с научната общност притежава потенциал за повишаване на експертния и изследователски капацитет.

От гледна точка на прозрачността и отчетността на съветите значение имат 3 критерия: наличието на регламентирано изискване за приемане на годишна работна програма, регламентацията на регулярността на заседанията и задължението за отчетност на дейността. По отношение на първия критерий от 1995 г. до създаването на НСДП през 2014 г. няма такова изискване към съветите. Честотата на заседанията е най-малко веднъж на 3 месеца, което има превантивен ефект срещу само формалното функциониране. Представянето на годишен отчет за дейността е заложено в правилниците на НССЕДВ в периода 2004 – 2007 г. и на НСДП.

Секретариатът на всеки съвет е стандартна форма за оперативното подпомагане на дейността, комуникацията между членовете и организацията на заседанията. Обичайно тези функции се поемат от звено от специализираната администрация на ведомство, в чиято функционална компетентност попада демографската политика. Свикването на

работни и експертни групи и комисии има ситуационен характер за решаване на конкретен въпрос или проблем и няма постоянно действие. Специфична е практиката при НССЕДВ, който развива най-много спомагателни структури за реализиране на правомощията си. Комисията за интеграция на ромите има консултативна роля по отношение на въпроси, свързани с формулирането и провеждането на държавната политика. Тя дублира част от функциите на съвета. Членовете ѝ са участници в НССЕДВ и това поставя под въпрос необходимостта от нея. Въвеждането на областните съвети за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, а по-късно и общинските такива е особеност, израз на процесите по децентрализация и координация между различни административни нива на управление. След преустановяване на действието им в НСДП се наблюдава консолидация на състава и структурата.

Първият съвет има общ кръг правомощия. С развитието на практиките при следващите съвети този кръг постепенно се разширява и детайлизира. От проучване, анализиране и разработване на предложения за усъвършенстване на съответните управленски системи, свързани с демографската политика, се преминава към отговорности по отношение на формулирането и изпълнението на водещите стратегически документи при тази политика, както и към роля в разработването на законови и подзаконови нормативни актове, реализирането на проекти, програми и др.

Последният критерий е наборът от политики, посочени изрично в правилниците за организация и дейност на включените в координационния процес структури. Той отразява обхвата на координация между хоризонталната политика и политиките с пряко отношение към нейното формулиране и осъществяване. Трябва да се има предвид, че ефектите от координацията и резултатите от нея се влияят в по-голяма степен от практиките и т.нар. „меки правила“, отколкото от формалните норми. Възможни са също и съгласуваност и сътрудничество между различни органи, имащи отношение към демографската политика и без това да е нормативно разписано. Въпреки това регламентацията на кръг политики, които са свързани в координационния механизъм, показва, че те са разпознати като пряко обвързани с провеждането на демографската политика.

НССДВ поставя на водещо място координацията на демографската политика със социалната, здравната, образователната и културната политики. По своята същност те са политики от първи ред на пряка връзка с демографската област. НССЕДВ засилва значението на координацията по отношение на ромската интеграция, миграцията, политиката към българите в чужбина и бежанците и 10 от политиките, за които има ресорни министри в състава на тогавашния състав на МС. При НССЕДВ и НСДП разширяването на набора на политики се задълбочава значително, достигайки до 20 секторни политики, определени от изпълнителната власт.

4. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прегледът на структурите и функциите на съветите, действащи в периода 1995 – 2020 г. показва не само техните особености, но и че се създава основа и форма за ефективност

на координацията. Създадени са рамковите правила и процедури, които да спомогнат процеса, но резултатът от координацията и нейната задълбоченост зависят от поведението на участниците, взаимното им разпознаване като партньори и ресурсите за размяна на влияние.

Координационният процес е силно доминиран от държавните актьори и това стеснява възможността за включване на представители на недържавния сектор. Следва да се отчете, че тази политика сама по себе си е по-разпознаваема в дневния ред на институциите, но не и в обществения дебат за публичното управление. Основният акцент се поставя на секторните политики, които имат пряко влияние върху демографската. Тези обстоятелства оказват своето влияние и върху формирането на координационния механизъм.

Демографската политика в българския институционален контекст се нуждае от внедряването на елементи, които да направят процеса отворен за участници извън оправомощените органи на власт и подпомагащите ги администрации на централно ниво. Установява се ограниченото участие на НПО, както и слабото застъпване на експертното ниво на управление. Тези участници биха могли да подобрят процеса чрез експертиза, обмяна на идейно ниво и възможност за използването на капацитета на различни участници, които да генерира добавена полза.

Предвид посочените специфики на демографската политика, множеството ѝ взаимовръзки със секторни политики и степента на сложност при изграждането на координационен механизъм, е необходим единен и цялостен подход, който да отразява всички тези особености. Отчитането на стратегическото ѝ място и преплитането на множество оперативни въпроси, надхвърлящи секторното разпределение, очертават и необходимост от прилагане на компенсаторни механизми, които да създават предпоставки за поддържане на диалог и сътрудничество между основните актьори както във фазата на целеполагането, така и в рамките на изпълнението на политиката. Ограничаването на бюрократичния подход и намаляването на ролята на „твърдите“ правила могат да доведат до засилване на влиянието на практиките, които осигуряват устойчивост.

БИБЛИОГРАФИЯ

Peters, B. Guy (1998) *Managing horizontal government. The politics of coordination*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Bourgault, J., Lapierre, R. (2000) *Hozitontality and public management*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Закон за администрацията, обн. ДВ. бр. 130 от 5 ноември 1998 г. [Zakon za administratsiyata, obn. DV. br. 130 ot 5 noemvri 1998 g.]

Постановление № 123 на Министерския съвет от 14 юни 1995 г., обн. ДВ, бр.7 от 23 юни 1995 г., достъпно в <http://pris.government.bg/> [Postanovlenie № 123 na Ministerskia savet ot 14 yuni 1995 g., obn. DV, br.7 ot 23 yuni 1995 g., dostapno v <http://pris.government.bg/>]

Постановление № 449 на Министерския съвет от 4 декември 1997 г., обн. ДВ, бр. 118 от 1997 г., достъпно в <http://pris.government.bg/> [Postanovlenie № 449 na Ministerskia savet ot 4 dekemvri 1997 g., obn. DV, br. 118 ot 1997 g., dostapno v <http://pris.government.bg/>]

Постановление № 333 на Министерския съвет от 10 декември 2004 г., обн. ДВ, бр. 110 от 2004 г., достъпно в <http://pris.government.bg/> [Postanovlenie № 333 na Ministerskia savet ot 10 dekemvri 2004 g., obn. DV, br. 110 ot 2004 g., dostapno v <http://pris.government.bg/>]

Постановление № 351 на Министерския съвет от 20 декември 2006 г., обн. ДВ, бр. 2 от 2007 г., достъпно в <http://pris.government.bg/> [Postanovlenie № 351 na Ministerskia savet ot 20 dekemvri 2006 g., obn. DV, br. 2 ot 2007 g., dostapno v <http://pris.government.bg/>]

Постановление № 138 на Министерския съвет от 2 юни 2014 г., обн. ДВ, бр. 48 от 2014 г., достъпно в <http://pris.government.bg/> [Postanovlenie № 138 na Ministerskia savet ot 2 yuni 2014 g., obn. DV, br. 48 ot 2014 g., dostapno v <http://pris.government.bg/>]

<https://saveti.government.bg/web/guest>

ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРАТА НА ПРЕДУЧИЛИЩНОТО И УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ В УСЛОВИЯТА НА ГЛОБАЛНА КРИЗА

Весела Политова¹, Национален инспекторат по образованието

Резюме

Глобалната криза, започнала с пандемията от КОВИД-19 и продължаваща с войната в Украйна, дава отражение върху действията на правителствата и степента на намеса на държавата в различните сектори на публичното управление. Статията представя анализ на влиянието на глобалната криза върху публичното управление в сферата на предучилищното и училищното образование в България. Търсят се отговори на въпросите как глобалната криза се отразява на функционирането на сектора и какви действия предприемат българските правителства за справяне с последствията от нея.

Ключови думи: *публично управление, предучилищно и училищно образование, глобална криза*

PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF PRESCHOOL AND SCHOOL EDUCATION IN BULGARIA IN THE CONDITIONS OF A GLOBAL CRISIS

Vesela Politova², National Inspectorate of Education

Abstract

The global crisis that started with the COVID-19 pandemic and continues with/complicated by the war in Ukraine reflects on the actions of governments and the degree of state intervention in the various sectors of public governance. The article presents an analysis of the impact of the global crisis on public administration in the field of preschool and school education in Bulgaria. The study is searching for answers to the questions "How does the

¹ Весела Политова е докторант в катедра „Публична администрация“ към Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Завършила е в същия университет още специалностите „Педагогика“ (ОКС „Бакалавър“) – през 2009 г., Публична администрация (ОКС „бакалавър“) и „Педагогика на девиантното поведение“ (ОКС „Магистър“) – през 2011 г., а през 2019 г. - магистърска програма „Оценка на политики и оценка на въздействие“. Научните и професионалните ѝ интереси са в областта на предучилищното и училищното образование, управлението, регулациите и оценката на въздействието.

² Vesela Politova is a Ph.D. student at the Public Administration Department within the Faculty of Philosophy at the Sofia University “St. Kliment Ohridski”. She graduated from the same University Bachelor’s Program in Pedagogy in 2009, Bachelor’s Program in Public Administration and a Master’s Program in Pedagogy of deviant behavior in 2011, and in 2019 – a Master's program in Policy Evaluation and Impact Assessment. Her research and professional interests are in the field of preschool and school education, governance, regulation, and impact assessment.

global crisis affect the functioning of the sector?" and "What actions are the Bulgarian governments taking to deal with its consequences?"

Key words: *public governance, pre-school and school education, global crisis*

ВЪВЕДЕНИЕ

След световната финансова и икономическа криза през 2008 г. в периода 2020 – 2022 г. светът бе изправен пред нова глобална криза, белязана последователно от две събития, които могат да се определят като нейни основни характеристики – последствията от разпространението на КОВИД-19 и разразилата се война в Украйна. В края на 2019 г. в китайската община Ухан избухва епидемия, причинена от нов коронавирус, която се разпространява бързо в други региони на Китай и в света.³ Заради скоростното ѝ разпространение заразата с КОВИД-19 за съвсем кратко време придоби невиждани мащаби и се превърна в пандемия, която постави началото на здравна и социално-икономическа глобална криза. „Кризата носи своята специфика както по отношение на протичането ѝ, така и по отношение на инструментите на противодействие.“ (Георгиев [Georgiev] 2022, 60) Пандемията принуди всички правителства да предприемат въвеждането на мерки, които изцяло промениха нормалния обществен живот в целия свят. Инициирани бяха редица извънредни съвети по здравеопазване, бяха сформирани щабове и други обединения на най-високо държавно и международно равнище за справяне с разпространението на заразата. Ограничено бе свободното пътуване между държавите, а в някои моменти и между различни населени места в рамките на една и съща държава. Наложиха се нов модел на работа в домашна среда. Като част от мерките за ограничаване на разпространението на вируса, бяха създадени и ваксини. Освен че причини смъртта на милиони, КОВИД-19 отне на хората и нещо много ценно – нормалното човешко общуване, като го замени с общуване, опосредствано от машини. Въпреки трудностите обществото успяваше да функционира и в тази нелека обстановка. Две години след началото на пандемията от КОВИД-19 светът постепенно започна да се възвръща към нормалния си ритъм на живот, но бе разтресен от друго, не по-малко сериозно по мащаб събитие. На 24 февруари 2022 г. започна война в Украйна. Думата *война* през ХХІ век на пръв поглед изглежда някак странно, необичайно и нетипично. В епоха, в която би трябвало всички международни въпроси да могат да бъдат разрешавани на масата за преговори и със средствата на дипломатията, възникна ситуация, характерна повече за ХХ век. Войната между Русия и Украйна има отзвук в световен мащаб. Тя засяга международните отношения не само между двете държави, а между Русия и САЩ, между Русия и страните – членки на НАТО. Последствията от войната могат да се обединят в няколко основни направления – бежанска вълна, засегнала основно държавите в близост до Украйна, сред които и България; доставките на газ за цяла Европа; увеличаването на ценните на горивата и на основни хранителни продукти. Какви са последствията за България, или по-точно пред какви още

³ Хронология – действия на Съвета на Европейския съюз във връзка с COVID-19 <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/coronavirus/timeline/>

предизвикателства е поставена държавата ни? Освен пред проблемите за приемане и осигуряване на подслон на голям брой бежанци от Украйна, доставките на газ и увеличаването на цените, българските правителства са изправени и пред проблема за осигуряването на места в детските градини и училищата за украинските деца. В условията на глобална криза България е изправена пред още един вътрешнодържавен проблем – криза в управлението на държавата, продължаваща вече две години. На 16 април 2021 г. Народното събрание гласува оставката на кабинета „Борисов 3“. Последва назначаването на две последователни служебни правителства с министър-председател Стефан Янев за провеждането на предсрочни парламентарни избори и избори за президент през ноември 2021 г. След изборите се сформира правителство, съставено от четири партии, което успя да се задържи на власт едва 8 месеца – до юли 2022 г. Отново бе назначен служебен кабинет. Равносметката – за краткия период от една година и половина в България няма стабилно правителство и страната се управлява от четири различни кабинета – 3 служебни и един редовен. Всичко изложено дотук, в комбинация с глобалната криза и нарастващата инфлация, поставя държавата ни в много трудна ситуация.

Настоящият анализ е съсредоточен върху установяване влиянието на глобалната криза върху публичното управление в сферата на предучилищното и училищното образование в България и има за цел да даде отговори на въпросите как глобалната криза се отразява на функционирането на сектора и какви действия предприемат българските правителства за справяне с последствията от нея.

Тезата, която се защитава е, че българските правителства, управляващи държавата в периода 2020 – 2022 г., правят опити да се справят с последствията, налагани от глобалната криза върху функционирането на системата на предучилищното и училищното образование, но действията им не гарантират необходимата подкрепа и сигурност за институциите в сектора.

ОТРАЖЕНИЕ НА ГЛОБАЛНАТА КРИЗА ВЪРХУ ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРАТА НА ПРЕДУЧИЛИЩНОТО И УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ

В отделни етапи от развитието на обществото държавата се намесва като регулатор в различна степен в обществения и икономическия живот. Така например според меркантилизма (XVII – XVIII век) държавното регулиране е безусловно необходимо за развитието на търговията и промишлеността. Неокласическата теория на Адам Смит (началото на XIX век) отрича напълно намесата на държавата в икономическия и социалния живот. В противовес на тази теория Джон Кейнс (след 1930 г.) защитава виждането за активна намеса на държавата в икономиката. От позицията на кейнсианската теория „съвременната икономика е държавно регулирана пазарна икономика“ (Бенев [Benev] 2000, 19-20).

Днес, в условията на глобална криза, ясно се вижда, че ролята на държавата като регулатор е особено важна. В условията на криза публичното управление носи отговорността да предприеме действия за овладяване на ситуацията и намаляване на

вредните последици за обществото. „Значението на защитната роля на държавната намеса нараства успоредно с процеса на глобализация. Глобалните измерения на рисковете са изключително сложни – нарасналата взаимна зависимост на всички нива поражда заплахи, които често надвишават способностите не само на индивидите и бизнеса, но и на повечето национални държави. Типични примери са глобалните икономически кризи, международният тероризъм, пандемии от рода на КОВИД-19“ (Маринов [Marinov] 2022, 20), а в конкретния случай трябва да се добави и войната в Украйна. Безспорно за последните няколко години кризата, предизвикана от КОВИД-19, може да бъде определена „като най-мощна, с най-значими последици и с най-широк обществен отзвук“ (Георгиев [Georgiev] 2022, 54).

В предишно изследване на автора (вж. Политова [Politova] 2022, 241) беше установено, че пандемията от КОВИД-19 оказва силно влияние върху функционирането на системата на предучилищното и училищното образование, като дава отражение в два основни аспекта – първо, върху осъществяването на образователния процес, и второ, върху нормативната уредба, по-конкретно върху основния закон – Закона за предучилищното и училищното образование. Изследването показва още, че от страна на публичното управление са положени усилия да се отговори адекватно на ситуацията за минимизиране на последиците чрез приемането на задължителни и препоръчителни регулаторни мерки. Системата на предучилищното и училищното образование в България показва, че с общите усилия на всички участници в образователния процес тя успя да продължи да изпълнява поне основната си функция – обучителната, въпреки голямото двойно предизвикателство КОВИД-19, което постави въпроса за опазването на живота и здравето на децата, учениците, учителите и семействата им и въпроса дали има опасност системата да спре да функционира.

Съвсем скоро след пандемията от КОВИД-19 войната в Украйна изправя публичното управление в сферата на предучилищното и училищното образование пред решаването на нови сериозни проблеми и вземането на отговорни управленски решения. Последиците от войната имат пряко отражение върху функционирането на системата на предучилищното и училищното образование. Те може да се обединят в две основни направления:

1. Необходимост от осигуряване на места в детските градини и училищата за децата на хилядите бежански семейства, потърсили закрила на територията на нашата страна.
2. Опасност детските градини и училищата да не могат да плащат сметките си за топлоенергия поради увеличаване на цените вследствие на енергийната криза, свързана с доставките на газ за България.

За установяване на действията, които е предприело българското правителство, за да отговори на възникналите проблеми, беше извършен съдържателен анализ на:

- ✓ официални документи на Европейския съюз, имащи отношение към войната в Украйна и приемането на деца и ученици в образователните системи на държавите – членки на ЕС;

- ✓ българската нормативна уредба, която регламентира условията и реда за приемане и обучение на лицата, търсещи или получили международна закрила;
- ✓ процедурата за приемане на деца бежанци в българската образователна система;
- ✓ информацията, публикувана на официалната интернет страница на Министерството на образованието и науката (МОН) като принципал на сектора.

Определяйки войната в Украйна като едно от двете основни явления, характеризиращи глобалната криза в световен мащаб, следва да се обърне поглед към реакциите на равнище европейска общност, част от която е и България. Поради установяването на съществуване на масово навлизане на разселени лица от Украйна на 4 март 2022 г. Съветът на Европейския съюз взема решение⁴ за активиране на Директива 2001/55/ЕО за въвеждане на временна закрила с цел на бягащите от Украйна хора да се предостави незабавно и временно убежище в границите на Съюза и да се улесни споделянето между държавите членки на отговорността за тяхното приемане. Това решение е взето в подкрепа на Украйна, въпреки че към датата на избухването на войната, страната все още не е със статут на страна кандидатка за членство в Европейския съюз, който получава няколко месеца по-късно (на 23 юни 2022 г.)⁵. Във връзка с Решението за изпълнение на Съвета на Европейския съюз (ЕС) 2022/382 от 4 март 2022 г. и съгласно чл. 2, ал. 2 от Закона за убежището и бежанците на 10 март 2022 г. Министерският съвет на Република България излиза с решение⁶ за предоставяне на временна закрила на разселени лица от Украйна и за изменение на Националния план за действие при временна закрила в Република България. В член 23, ал. 2 от активираната Директива 2001/55/ЕО за предоставяне на временна закрила⁷ е записано, че държавите членки могат да разрешат на семействата, чиито деца са непълнолетни и посещават училище в държава членка, да се възползват от условията за пребиваване, даващи възможност на тези деца да завършат текущия учебен период. Предприетите официални мерки и действия на най-високо управленско ниво на европейско и национално равнище показват висока степен на съпричастност и хуманност, както и готовност за оказване на помощ и подкрепа на пострадалите от войната.

⁴ Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>

⁵ Украйна. Актуално състояние. 2022 г.: страна – кандидатка за членство в ЕС; <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/enlargement/ukraine/>

⁶ Решение № 144 от 10 март 2022 година на Министерския съвет за предоставяне на временна закрила на разселени лица от Украйна и за изменение на Националния план за действие при временна закрила в Република България; <https://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/rms144.pdf>

⁷ Директива 2001/55/ЕО НА СЪВЕТА от 20 юли 2001 година относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=BG>

След влизането в сила на решението на Министерския съвет се предприемат още редица действия за осъществяване на процеса за интегриране на украинските деца и ученици в българската образователна система.

Случаите на приемането и обучението на деца и ученици от семейства, търсещи или получили международна закрила, могат да се обособят в две основни групи:

1. Лица, търсещи или получили международна закрила, когато не притежават документ за завършен клас, етап или степен на образование.
2. Лица, търсещи или получили международна закрила, когато притежават документ за завършен клас, етап или степен на образование.

Редът и условията за приемане на тези деца и ученици в българската образователна система и съответно продължаването на обучението им се регламентират със Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) и с още два различни подзаконовни нормативни акта – наредби, издадени от министъра на образованието и науката.

В чл. 9, ал. 3 от ЗПУО е предвидено на малолетните и непълнолетните чужденци, търсещи или получили международна закрила по реда на Закона за убежището и бежанците, да се осигурява безплатно образование и обучение в държавните и в общинските детски градини и училища в Република България при условията и по реда за българските граждани. В чл. 17, ал. 3 от ЗПУО се казва още, че за децата и учениците, търсещи или получили международна закрила, които се обучават в детските градини и училищата в страната, се осигурява при необходимост допълнително обучение по български език при условия и по ред, определени в държавния образователен стандарт за усвояването на българския книжовен език и в държавния образователен стандарт за финансирането на институциите.

С Наредба № 3 от 06.04.2017 г. за условията и реда за приемане и обучение на лицата, търсещи или получили международна закрила, издадена от министъра на образованието и науката, се регламентират условията и редът за приемането и обучението на лицата, търсещи или получили международна закрила в случаите, когато не притежават документ за завършен клас, етап или степен на образование. В наредбата подробно са разписани процедурата, сроковете и условията, при които могат да се обучават малолетни, непълнолетни и пълнолетни чужденци, търсещи или получили международна закрила. Освен действащата нормативна уредба благоприятна предпоставка за справянето с нововъзникналата ситуация се оказва и създаденият през 2015 г. във връзка с бежанската вълна от войната в Сирия *Механизъм за приемане на деца бежанци в българската образователна система*. Наличието на този механизъм допринесе за бързата реакция на публичната власт в лицето на министъра на образованието и науката, който само десет дни след началото на войната обявява публично, че украинските бежанци могат да подават заявления за включване на децата в нашата образователна система и че те ще бъдат приети в училище, когато получат правен статут и се изясни имунизационният им статус.⁸ Процедурата за приемане и

⁸ Министър Денков: Стартирахме процеса по интегриране на деца от Украйна в образователната система. 06.03.2022 г.; <https://www.mon.bg/bg/news/4709>

обучение на деца и ученици в предучилищна и училищна възраст от Украйна в български държавни и общински детски градини и училища е възложена от Министерството на образованието и науката⁹ на 28-те регионални управления на образованието (РУО). Заявления за записване на украински деца в детска градина или училище се подават в регионалните управления на образованието в областните градове в страната на място или по електронен път. При необходимост от предоставяне на допълнителна информация във връзка с приемането и обучението на децата и учениците в държавните и в общинските детски градини и училища е създадена организация бежанците от Украйна да се свържат по телефон с експерт от РУО, владеещ английски и/или руски език. Цялата процедура за подаване на заявления е детайлно разписана и публично достъпна на интернет страницата на МОН, на интернет страниците на 28-те РУО и на място в административните сгради на всяко РУО. В заявлението е предвидено да се попълнят освен лични данни информация за езиковите умения на детето – ниво на владеене на български и друг език, признат в ЕС; последно посещавана група от детска градина или клас в училище; необходимост от учебници и учебни пособия и необходимост от ресурсно подпомагане, в случай че детето е със специални образователни потребности. Тази информация е напълно достатъчна, за да могат да се предприемат по-нататъшни действия от страна на РУО. В зависимост от възрастта, завършения до момента клас, местоположението и желанието на родителите децата и учениците бежанци се насочват към конкретна детска градина или училище.¹⁰ Открита е и телефонна линия, на която МОН предлага консултации за украинските семейства. Едновременно с обявяването на процедурата за прием на украински деца и ученици МОН изготвя и анализ на възможностите за броя на местата в детските градини и училищата, които могат да бъдат заети от украински деца.¹¹ Месец по-късно МОН продължава да оказва подкрепа за по-лесното и успешно интегриране на украинските ученици в българската образователна система, като през април 2022 г. публикува информация¹², че учениците от Украйна, записани в българските училища, вече могат да получат допълнително обучение както по български език като чужд, така и по отделни учебни предмети. Предвидено е обучението да се осъществяват в електронна среда, като за целта на учениците ще бъдат предоставени технически устройства за временно ползване, а комисия от съответното училище, в което се обучават, ще решава от какво допълнително обучение има нужда всеки ученик. От страна на МОН са осигурени и средства за финансиране на допълнителното обучение извън утвърдените бюджети на детските градини и училищата. По данни на министерството към началото на месец април 2022 г. са подадени общо 805 заявления

⁹ Информация относно процедурата за приемане и обучение на деца и ученици в предучилищна и училищна възраст от Украйна в български държавни и общински детски градини и училища; <https://www.mon.bg/bg/100681>

¹⁰ Министерството на образованието и науката приема заявления от украинци за записване в училище; <https://ukraine.gov.bg/bg/education/>

¹¹ Министър Денков: 20 000 украински деца могат да влязат в училище; <https://www.mon.bg/bg/news/4719>

¹² Учениците от Украйна ще имат допълнителни онлайн уроци; <https://www.mon.bg/bg/news/4772>

за деца и ученици от Украйна, които искат да се включат в българската образователна система, като 237 от тях са за детска градина и 556 – за училище.¹³

В случаите, когато търсеци или получили международна закрила деца и ученици притежават документ за завършен клас, етап или степен на образование, се прилагат разпоредбите на Наредба № 11 от 01.09.2016 г. на МОН за оценяване на резултатите от обучението на учениците. За търсеците или получили международна закрила лица в наредбата са регламентирани: провеждането на текущи изпитвания; организацията и провеждането на националните външни оценявания и държавните зрелостни изпити; редът и условията за признаване на училищно обучение, образование и професионална квалификация; продължаването на образованието в българско училище след признаване на завършен период, клас, етап или степен от училищното образование.

От анализа на цитираните по-горе документи следва, че действащото българско законодателство в сферата на предучилищното и училищното образование се явява стабилна основа и благоприятен фактор за предприемане от страна на българското правителство на своевременни мерки при възникване на необходимост от предоставяне на обучение на деца и ученици, търсеци или получили международна закрила, без да се налага предприемане на законодателни промени, за да бъдат успешно интегрирани украинските деца и ученици в българската образователна система.

Другата сериозна последица от войната в Украйна, която също има пряко отражение върху функционирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, е проблемът с цените на газа, на електро- и топлоенергията. При анализа на този проблем следва да се обърне внимание на две обстоятелства. Първото е, че в продължение на повече от десет години детските градини и училищата работят при прилагането на системата на делегираните бюджети, в които няма как предварително да бъдат планирани финансови средства за събития от такова естество като избухването на война. Второто е, че събитието настъпва в началото на календарната година, за която бюджетите са вече планирани и утвърдени. Поради това с разрастването на газовата криза и бързото повишаване на цените се появява реална опасност детските градини и училищата да не могат да плащат сметките си за отопление. Тази тема е широко дискутирана между директорите в системата на предучилищното и училищното образование и МОН, а основният им апел е държавата да гарантира, че ще бъдат осигурени допълнителни средства по бюджетите за по-високите сметки за газ през зимата. Ако това не се случи, може да се наложи преминаване към онлайн обучение, което, както стана ясно от опита по време на пандемията от КОВИД-19, води до влошаване успеваемостта на учениците и е крайно нежелателно да се стига до такъв вариант. Вземането на решение за осигуряване на допълнителни средства за отопление е изцяло в правомощията на правителството. В периода от месец февруари до месец септември 2022 г. на власт са две правителства – редовното правителство с министър-председател Кирил Петков (до 2 август) и служебният кабинет с министър-председател Гълъб Донев (до провеждането на предсрочни избори за народни представители и сформирание на редовно правителство).

¹³ Пак там.

Съответно две различни лица са и министрите на образованието и науката (акад. Николай Денков – министър в редовното правителство; проф. Сашо Пенев – служебен министър). Въпросът тук е какви действия предприемат двете правителства за решаването на този сериозен казус. За проблема с недостига на средства още през месец май 2022 г. сигнализират директори на детски градини и училища и *Съюзът на работодателите в системата на народната просвета в България*. От Съюза на работодателите в системата на народната просвета настояват за спешна целева актуализация на парите за ток, гориво и издръжка на образователните институции, като увеличението на средствата за издръжка трябва да е поне с 40%.¹⁴ На 13 септември с.г. служебният министър проф. Сашо Пенев обявява публично пред директорите на 574 образователни институции в София, че ще бъдат осигурени средства за отопление на училищата и детските градини. Той заявява още, че обучението ще бъде присъствено и че към обучение от разстояние ще се преминава само при форсмажорни обстоятелства при евентуална КОВИД ситуация.¹⁵ От интервю с бившия вече министър акад. Денков става ясно, че по време на управлението на кабинета „Петков“ средствата за издръжка на детските градини и училищата са увеличени с 21%, което според него е достатъчно за институциите, в които отоплението е с електричество, но там, където отоплението е на газ, трябва да се предвидят още средства от централния бюджет, които да се насочат към училищата, отопляващи се на газ.¹⁶ От публичните изявления на двамата министри на образованието може да се направи заключението, че и двете правителства се отнасят отговорно към проблема с недостига на средства за отопление на детските градини и училищата поради газовата криза вследствие на войната в Украйна. Стои отворен обаче въпросът дали линията на вземане на решение ще бъде продължена от следващото редовно правителство, ако бъде сформирано такова, ако ли не – същият въпрос стои и пред евентуалното поредно служебно правителство. В двата случая – при формирането на редовен или служебен следващ кабинет, предстои вземането на решение за гласуване на държавния бюджет за следващата календарна 2023 година и предвиждането в бюджета за образование необходимите средства за отопление, като се вземе предвид, че секторът трябва да продължи да функционира нормално и в условията на глобалната криза.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Направеният анализ на влиянието на глобалната криза върху публичното управление в сферата на предучилищното и училищното образование в България в периода 2020 – 2022 г. и на действията, които българските правителства предприемат за справяне с

¹⁴ Риск от затваряне на детски градини и училища заради скъпи ток; <https://glasove.com/novini/risk-ot-zatvaryane-na-uchilishta-i-detski-gradini-zaradi-skapiya-tok>

¹⁵ Проф. Сашо Пенев: ще осигурим средства за отопление на училища и детски градини; <https://www.mon.bg/bg/news/5038>

¹⁶ Николай Денков: Да не се допуска децата да си останат вкъщи заради липса на отопление; <https://fakti.bg/bulgaria/708005-nikolai-denkov-da-ne-se-dopuska-decata-da-si-ostanat-vkashti-zaradi-lipsa-na-otoplenie>

последствията от нея за функционирането на системата, дава възможност да се формулират следните изводи:

Основните характеристики на глобалната криза са свързани най-вече с последствията от две събития – пандемията от КОВИД-19 и избухналата война в Украйна.

Глобалната криза, започнала с пандемията от КОВИД-19, освен че оказва силно влияние с отрицателен знак върху цялостното функциониране на системата на предучилищното и училищното образование, допринесе за придобиването на ценен опит за справяне с извънредни тежки ситуации, които няма как да бъдат предварително предвидени и до голяма степен не могат и да бъдат контролирани. Съвсем скоро след пандемията като следващо предизвикателство пред публичното управление се разрази войната в Украйна с двете основни последици от нея, имащи пряко отражение върху сектора – интегрирането на украински деца и ученици в българската образователна система и опасността от недостига на средства за отопление на детските градини и училищата заради газовата криза. За справяне с тези последствия от страна на публичното управление – независимо от обстоятелството, че за две години то се осъществява от четири различни правителства, се наблюдава предприемане на адекватна на ситуацията държавна намеса.

Липсата на стабилно държавно управление, което да носи отговорност и да гарантира необходимата сигурност и подкрепа на директорите на институциите в системата, крие своите опасности, защото във всеки един момент последователността и адекватността на действията може да бъде нарушена.

Най-добрият и най-желан изход от ситуацията, и то не само за сферата на предучилищното и училищното образование, а за всички сфери в публичното управление, би бил сформирането на стабилно редовно правителство, което да успее да изпълни мандата си и да има силата, волята и отговорността да води последователна политика за подобряване на състоянието на страната ни във всички сфери и оттам развитие в положителен аспект.

БИБЛИОГРАФИЯ

Бенев, Б. (2000) Теоретични основи на държавното регулиране на икономиката (ДРИ). Учебно помагало. София: Фенейя [Benev, B. (2000) Teoretichni osnovi na darzhavното regulirane na ikonomikata (DRI). Uchebno pomagalo. Sofia: Feneya].

Георгиев, В. (2022) Антикризисно публично управление: поуки от практиката. – В: Станчев, Кр., С. Петров (съст.) Сборник от Пета международна конференция по публична администрация, СУ „Св. Климент Охридски“. София: УИ „Св. Климент Охридски“, с. 53 – 60 [Georgiev, V. (2022) Antikrizisno publichno upravlenie: pouki ot praktikata. – V: Stanchev, Kr., S. Petrov (sast.) Sbornik ot Peta mezhdunarodna konferentsia po publichna administratsia, SU „Sv. Kliment Ohridski“. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“, s. 53 – 60].

Маринов, Ал. (2022) Как да опитомиш черен лебед: управлението на КОВИД пандемията в български контекст. – В: Станчев, Кр., С. Петров (съст.) Сборник от Пета международна конференция по публична администрация, СУ „Св. Климент Охридски“. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 15 – 31 [[Marinov, Al. (2022) Kak da opitomish cheren lebed: upravlenieto na KOVID pandemiyata v balgarski kontekst. – V: Stanchev, Kr., S. Petrov (sast.) Sbornik ot Peta mezhdunarodna konferentsia po publiczna administratsia, SU „Sv. Kliment Ohridski“. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“, 15 – 31].

Политова, В. (2022) Регулаторната реформа в сферата на образованието – предизвикателства пред публичното управление преди и по време на КОВИД-19. – В: Станчев, Кр., С. Петров (съст.) Сборник от Пета международна конференция по публична администрация, СУ „Св. Климент Охридски“. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 227 – 243 [Politova, V. (2022) Regulatornata reforma v sferata na obrazovaniето – predizvikatelstva pred publichnото управление преди i по време на KOVID-19. – V: Stanchev, Kr., S. Petrov (sast.) Sbornik ot Peta mezhdunarodna konferentsia po publiczna administratsia, SU „Sv. Kliment Ohridski“. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“, 227 – 243].

Нормативни актове, официални документи и публикации в медиите

Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=BG>

Закон за предучилищното и училищното образование, в сила от 01.08.2016 г., обн. ДВ. бр. 79 от 13 октомври 2015 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 69 от 26 август 2022 г.

Механизъм за приемане на деца бежанци в българската образователна система; <https://ukraine.gov.bg/bg/education/>

Наредба № 3 от 06.04.2017 г. за условията и реда за приемане и обучение на лицата, търсещи или получили международна закрила, обн. ДВ, бр. 32 от 21.04.2017 г.

Наредба № 11 от 01.09.2016 г. на МОН за оценяване на резултатите от обучението на учениците, обн. ДВ, бр. 74 от 20.09.2016 г.

Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>

Решение № 144 от 10 март 2022 година на Министерския съвет за предоставяне на временна закрила на разселени лица от Украйна и за изменение на Националния план за действие при временна закрила в Република България; <https://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/rms144.pdf>

Информация относно процедурата за приемане и обучение на деца и ученици в предучилищна и училищна възраст от Украйна в български държавни и общински детски градини и училища; <https://www.mon.bg/bg/100681>

Министерството на образованието и науката приема заявления от украинци за записване в училище; <https://ukraine.gov.bg/bg/education/>

Министър Денков: Стартирахме процеса по интегриране на деца от Украйна в образователната система. 06.03.2022 г.; <https://www.mon.bg/bg/news/4709>

Министър Денков: 20 000 украински деца могат да влязат в училище; <https://www.mon.bg/bg/news/4719>

Николай Денков: Да не се допуска децата да си останат вкъщи заради липса на отопление; <https://fakti.bg/bulgaria/708005-nikolai-denkov-da-ne-se-dopuska-decata-da-si-ostanat-vkashti-zaradi-lipsa-na-otopenie>

Проф. Сашо Пенев: ще осигурим средства за отопление на училища и детски градини; <https://www.mon.bg/bg/news/5038>

Риск от затваряне на детски градини и училища заради скъпи ток; <https://glasove.com/novini/risk-ot-zatvaryane-na-uchilishta-i-detski-gradini-zaradi-skapiya-tok>

Украйна. Актуално състояние. 2022 г.: страна – кандидатка за членство в ЕС; <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/enlargement/ukraine/>

Учениците от Украйна ще имат допълнителни онлайн уроци; <https://www.mon.bg/bg/news/4772>

Хронология – действия на Съвета на Европейския съюз във връзка с COVID-19; <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/coronavirus/timeline/>

PUBLIC MANAGEMENT

ОТГОВОРНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ *VERSUS* СУБОРДИНАЦИЯ И ОТЧЕТНОСТ

Младен Младенов¹, Висшето училище по сигурност и икономика, Пловдив

Резюме

Статията се фокусира върху същностните опозиции на четири принципа, които администрацията е длъжна да следва – отговорност, ефективност, субординация и отчетност, и по-конкретно – върху конкуренцията между тях, както и желанието и търсен синтез помежду им чрез системен подход. Приложени са нормативен метод, метод на съдебното тълкуване и доктринален метод на изследване. Хипотезата е, че е налице постоянна и динамична конкуренция между изследваните четири принципа – особено в контекста на силно променяща се социална и икономическа среда. Предположението е, че отговорността и ефективността все повече ще доминират над формалната субординация и отчетност. Проверката на това предположение се извършва по логически път. Резултатът от изследването може да се проследи чрез кръстосаното взаимодействие на принципите на отговорност, ефективност, субординация и отчетност. Изводите са най-вече практически предложения във връзка с бъдещо законодателство и стандартизиран симплифициран подход за отчетност на администрацията.

Ключови думи: администрация, отговорност, ефективност, субординация, отчетност

¹ Младен Младенов е доцент във Висшето училище по сигурност и икономика, Пловдив. Има множество специализации в Австрия, Белгия, САЩ, Индия, Унгария, Ирландия, Словения и други страни. Дългогодишен лектор в Института на вътрешните одитори в България и в Института по публична администрация, като реализира и десетки ведомствени и гилдийни обучения със специфична тематика. Научните му интереси са в различни сфери на правото, политиката, управлението, одита, контрола и сигурността и с насоченост към междуетрасловата и интердисциплинарна казуистика.

RESPONSIBILITY AND EFFICIENCY VERSUS SUBORDINATION AND ACCOUNTABILITY

Mladen Mladenov², Higher School of Security and Economics, Plovdiv

Abstract

This report is focused on the essential oppositions of four principles that administration is required to follow – responsibility, efficiency, subordination, accountability; and more specifically – on the competition between them, as well as on the desired and sought-after synthesis between them through a systemic approach. A normative method, a method of judicial interpretation and a doctrinal method of research are applied. The hypothesis in this report is that there is a constant and dynamic competition between the four principles researched, especially in the context of the strong change of the social and economic environment. The assumption is that responsibility and efficiency will increasingly dominate formal subordination and accountability. The verification of this assumption is carried out in a logical way. The result of the study can be traced through the cross-interaction of the principles of responsibility, efficiency, subordination and accountability. The conclusions are mostly related to practical proposals in relation to future legislation and a standardized simplified approach to administration accountability.

Keywords: administration, responsibility, efficiency, subordination, accountability

ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на настоящото изложение е да фокусира вниманието върху същностните опозиции на четири принципа, които българската администрация е длъжна да следва, и по-конкретно – върху конкуренцията между тях, както и възможния им синтез чрез системния подход.

Основният метод на изследване е нормативният – съобразяване с действащото законодателство в страната в контекста на изследваната проблематика. Отговорността, ефективността, субординацията и отчетността на администрацията са разгледани в битността им на принципи за дейността на администрацията, изрично закрепени в **Закона за администрацията** (Обн. ДВ. бр. 130 от 5 ноември 1998 г.), и по-конкретно в

² Mladen Mladenov is an Associate Professor at the Higher School of Security and Economics in Plovdiv. He has multiple specializations in Austria, Belgium, the USA, India, Hungary, Ireland, Slovenia, and other countries. A long-time lecturer at the Institute of Internal Auditors in Bulgaria and at the Institute of Public Administration, having also implemented dozens of departmental and guild training on specific topics. His research interests are in various fields of law, politics, management, audit, control and security, with a focus on cross-industry and interdisciplinary case studies.

текстовете на чл. 2, ал. 1. В този смисъл данните за посочените принципи са на първо място юридически и се намират в посочения нормативен акт.

Хипотезата в настоящото изложение е, че е налице постоянна и динамична конкуренция между посочените четири принципа – особено в контекста на силно променяща се социална и икономическа среда. Предположението е, че отговорността и ефективността все повече ще доминират над *формалната* субординация и отчетност. Проверката на това предположение се извършва по умозрителен път и чрез просто наблюдение на публични факти, практически леснодостъпни за всяко интересуващо се лице.

Логично следващият метод на изследване е базиран върху съдебното тълкуване, защото то не може да съществува без законов текст, но също така го интерпретира и в детайли, както и премахва реални или въображаеми трудности при разбирането му.

Приложен е и доктринален метод – позоваване на изследователи в областта на администрацията, чиито публикации имат отношение към темата най-вече със същностното третиране на реално съществуващи в администрацията нагласи към разглежданите базови начала, които по своето нормативно състояние имат абстрактен характер. Затова тук трябва да се отчитат мненията и на юристите.

Резултатът от изложението би бил от полза за целия публичен сектор с оглед на съвременните предизвикателства и нуждата от намиране на вътрешни ресурси в администрацията за следване на целите ѝ и изпълнение на поставените ѝ задачи. В този смисъл освен за изпълнителната власт той би могъл да дава основания за действия и на законодателната, и на съдебната власт. Науката и академичното образование – особено в интердисциплинарните си проявления, също биха могли да търсят и някаква ползност от изложението, и доводи за обосноваване на дадени тези или антитези.

ОТГОВОРНОСТ СРЕЩУ СУБОРДИНАЦИЯ

Енигма: Защо в администрацията рядко се среща самоинициатива и самоорганизация за работа, а се очаква заповед, указание или напомняне от горестоящо ниво?

Един от постулати в правото е, че отговорността е лична. Като философска категория, в най-стегнат вид тя бива разбрана като понасяне на последствията от собствените действия и бездействия. Само като едно от множеството нормативни проявления на това водещо юридическо правило можем да разглеждаме текста на чл. 2, ал. 5 от Закона за администрацията, който гласи, че служителите в администрацията носят отговорност за своите действия по ред, определен със закон. Препратките се извършват по пътя на изследване на съответната простъпка и могат да реферират към наказателна, административно-наказателна, дисциплинарна или деликтна отговорност.

Проблемът е в нагласата на ангажираните в публичната администрация. Те бързо се асоциират с „цялото“ на самата администрация и по този начин „се разтварят“ в нея. Това умозрително отношение към служебните им проявления води до усещането за *колективна отговорност на администрацията*, което по същността си е алузия за „лична безотговорност“. Оттук се стъпва и на отговора на поставената енигма – държавният служител *ab ovo* възприема отговорността във връзка с изпълнението на

държавната служба не като лична, а като групова отговорност. Друг е въпросът, че тази групова отговорност се приравнява на абстрактната отговорност на администрацията въобще като институционален феномен. Самозаблудението за трансформиране на личната отговорност на държавния служител в групова (на колегите, на отдела, на дирекцията, на ведомството), а оттам – в абстрактна (на институцията, на държавата, на публичните власти) е един от същностните проблеми на администрацията.

Налице е привидна конкуренция между лична отговорност и административна йерархия. Оттук и нежеланието за самоинициативност и очакване за „спускане на задача от горе“. Като следствие от подобни нагласи се стига до саморазрушаване на потенциала за изпълнение на служебните задължения, но и до затормозяване на работата на съответната администрация, или поне на структурното ѝ звено, в което работи съответният служител с подобно поведение. Или, както удачно е отбелязано, става дума за: „...липсата на увереност при изпълнение на служебните задължения. Неувереността от своя страна преминава в едно друго емоционално състояние у служителя, а именно – *нежелание за поемане на отговорност* при изпълнение на служебните задължения. Тези две състояния естествено водят до липсата на инициатива и прехвърляне на отговорността и задачите върху други служители“ (Стоянов [Stoyanov] 2021, 44).

Предизвикателствата на настоящето обаче изискват все по-видимо поемане на лична отговорност за постигане на общите държавни политики, политиките на местните власти и политиките на съответните администрации (чрез следване на техните цели, изпълнение на функциите им и постигане на задачите им). Урок в тази насока бе даден с извънредното положение, породено от пандемията от COVID-19. Първоначалният ступор поради липса на инициативност и в очакване на йерархично спуснато решение на конкретни проблеми бързо бе превъзмогнат от синхронизирането на принципите на отговорност и субординация в работата на администрацията. Холистичният подход при действията и мерките във връзка с COVID-19 се изразяваше в следното – поемане на отговорност във връзка с опазване на общественото здраве чрез *използване на максимум от разполагаемите ресурси на администрацията* (най-вече ангажираността на персонала – в офисите, на място и в движение) и спазване на субординацията, *доколкото здравият разум позволява това*. Именно в естественото съчетаване на принципите на отговорност и субординация се корени успешността на съществуването на социалния феномен „администрация“.

Съдебната практика (ангажирана интуитивно или не с явлението „мигриране на отговорност вътре в администрацията“) много детайлно разяснява това състояние на отношението между субординация и отговорност в **Решение № 2439 от 18.03.2003 г. на Върховния административен съд по адм. д. № 11341/2002 г., докладчик съдията Андрей Икономов**: „В противоречие с принципите на подчиненост, субординация и служебна отговорност (като ръководни принципи за всяка административна структура) е направеният извод, че нарушение е допуснато от служителя, изготвил и представил за одобрение даден документ, а не от по-горестоящото от него длъжностно лице, което го е одобрило. Поставяйки подписа си върху документа, заместник-министър [...] го е

одобрил и поел отговорността за неговото съответствие със съществуващата в действителност програма [...], действащите нормативни актове, прецизността и яснотата на изложението, както и външното оформление на документа. Задълженията и отговорността на всеки подчинен служител съществуват във фазата на подготовка на съответния документ. С подписването му от горестоящ в йерархията орган, те отпадат. Актът на подписването и изпращането им на заместник министър-председателите на РБ сочи, че [...] е одобрил съдържанието и формата и е поел отговорност за тях. Задълженията на служителя, вкл. ръководния такъв, приключват в момента, когато висшестоящ орган одобри извършеното от него. Обратното би довело до тълкуване, според което по-горестоящите в административната йерархия лица не носят отговорност за одобрени и подписани от тях документи, което противоречи на принципите на чл. 2, ал. 1, чл. 25, ал. 2 и чл. 26, ал. 1 от Закона за администрацията. Безотговорна за действията си власт и длъжностни лица няма и не може да има. Началникът може и следва да изисква от подчинения изготвянето на проекти за документи в съответствие с общата и специална за учреждението нормативна база. При липса на такова поведение, може да бъде ангажирана дисциплинарната отговорност на служителя. Подписването обаче на предложения документ от посочения като негов автор началник сочи, че той лично е проверил и одобрил подготвителната работа на подчинените си и е съгласен изцяло с него, което от своя страна освобождава техническия автор на документа от отговорност във връзка със съставянето на проекта за него. Задължението за добро познаване на всички изисквания при съставянето на служебни документи касае както лицата, които технически ги подготвят, така и тези, които са посочени като техни автори“.

Позволявам си да застъпя малко по-различна гледна точка от изказаната в горния съдебен акт, а именно – отговорност за акт или действие на администрацията носят *всички служители, ангажирани с този акт или действие* – от изготвили, подпомагащи, съгласуващи, контролиращи, ръководещи и прочее (това е и смисълът на личната отговорност като основен принцип в правовата държава). Но аргумент в тази насока може да се изведе и от част от обосновката на разгледаното по-горе съдебно решение, а именно: „Безотговорна за действията си власт и длъжностни лица няма и не може да има“. Ако държавните служители, обществото, съдебната система или дори научната общност очакват отговорността в администрацията винаги да се поема само и единствено от йерархично най-високопоставените лица поради субординационния принцип, то *се влиза в заблудата за индулгенция от каквато и да е отговорност на нископоставените държавни служители* и е само въпрос на време те да подведат по-високопоставените в йерархията на администрацията лица.

Нещо повече, ако се отнася до корупционна практика или действия по саботаж (и двете възможни само при наличието на умисъл и дори предумисъл), то всеки служител по веригата от подготовката до крайния резултат от работата на администрацията би трябвало да носи отговорност, дори и за своето невнимание, което е позволило да не бъде възпрян навреме вредоносния за администрацията, обществото и държавата резултат, *но със сигурност злоумишленникът не би трябвало да се освобождава от*

отговорност за това, че „само“ подготвя технически проекта на документ. В този смисъл доводите от съдебното решение, че „Задълженията и отговорността на всеки подчинен служител съществуват във фазата на подготовка на съответния документ. С подписването му от горестоящ в йерархията орган те отпадат“ не могат да бъдат възприети. Това налага нова законодателна политика за неотвратима отговорност на всяко ниво от администрацията и на всяка фаза на реализирането на акт или действие от нея. Също така трябва да бъде променена политиката и практиката на юриспруденцията към отговорността на администрацията като цяло и на държавните служители поотделно – чрез промяна на съдебната практика и при еволюиране на доктриналните обосновки по проблематиката (скромнен принос в тази насока е и настоящата теза), защото многобройните предизвикателства на настоящето изискват и промяна на парадигмата.

Естествено, в края на веригата *винаги има и ще има* отговорност на ръководителя – за това, че не е упражнил контрол „като въздействие на висшестоящ орган спрямо нисшестоящи във връзка с изпълнението на служебни задачи“ (Балабанова [Balabanova] 2004, 38). Отговорността обаче е водеща и доминира над субординацията.

ОТГОВОРНОСТ СРЕЩУ ОТЧЕТНОСТ

Енигма: Защо съществува измамната увереност, че прилежната отчетност дава индулгенция срещу каквато и да е отговорност?

И при психологическите нагласи, и при формално-юридическите постановки, и при утвърдената *лоша административна практика* с оглед на феномена на миграцията на отговорност е прието едва ли не за даденост, че е достатъчно да се състави доклад, отчет, анализ, рапорт, справка и т.н. След като същите се адресират до йерархически по-горно ниво е налице фалшивото успокояване, че служителят или звеното, които са ги изготвили, са се дезангажирали от проблематиката. Единственото, което може да се случи, е да очакват заповед, указание или насока от горе надолу, което те са склонни да изпълнят акуратно, прецизно, скрупулъзно, *но формално и без реална ангажираност.*

По този начин отговорността е заместена от отчетността – нещо крайно опасно за което и да е общество, за която и да е организация, за държавата и за правовия и институционалния ред въобще. Вместо да се получи здравословен синтез между двете, нездравословният подход на конкуренцията дава приоритет на по-лесното – а то винаги е отчетността. Отговорността поначало изисква лишения и се понася по-трудно.

Такъв е и формалният нормативен подход на чл. 62 от Закона за администрацията, който в двете си алинеи предписва, че ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт представят на главния секретар на Министерския съвет ежегодно до 1 март доклад за състоянието на съответната администрация. Указания относно реда за предоставяне на информацията се дават от главния секретар на Министерския съвет. Министър-председателят представя в Министерския съвет ежегодно до 30 април доклад за състоянието на администрацията, който се приема от Министерския съвет. Докладът се предоставя за сведение на Народното събрание и се публикува в електронната страница на Министерския съвет.

Подобно *разточителство във времето е необяснимо*. Ако все пак е имало някакъв резон към 2006 година (времето на създаване на тази законова разпоредба – *Нов, ДВ, бр. 24 от 2006 г.*) – време на относително икономическо, социално, институционално и политическо спокойствие, то понастоящем подобни нормативно закрепени срокове са най-малкото неприлични в очите на общественото мнение.

По-лошото е, че няма никакво оправдание защо администрацията *ще се занимава сама със себе си до една трета част от годината*, следваща годината, която вече е изминала. А най-лошото е, че тя не дава актуална и навременна информация на висшите управленци и на политиците за себе си, за да предприемат необходимите мерки по оптимизирането ѝ. В този смисъл в заключителната част на настоящото изложение е налице предложение за бъдещи законодателни промени (*de lege ferenda*), чрез които тези срокове за докладите за състоянието на администрацията да се сведат до кратки и разумни такива, съобразени със съгъстяването на социалното и институционалното време, провокирано от природни и човешки фактори от всякакъв характер, които водят до коренни промени в битието ни. Отчетността е част от отговорността и трябва да бъде реализирана в кратки срокове.

Предизвикателствата на съвремието изискват системен подход, който – освен всичко друго, трябва да съобразява по нормативен начин и времето развитие на правоотношенията във връзка с отчетността на администрацията. Тази отчетност вече не може да е *морално остаряла във времето с няколко месеца*. Системността вече изисква постулата „*тук и сега*“. В този смисъл споделяме мнението за „системност на нормативните комплекси и респективно системност на отношенията, които възникват в хода на реализацията на тези комплекси като непосредствено емпирично социално поведение, т.е. като правоотношения“ (Христов [Hristov] 2021, 171).

ЕФЕКТИВНОСТ СРЕЩУ СУБОРДИНАЦИЯ

Енигма: Защо съществен брой служители в публичната администрация нямат идея за резултатността от работата на тяхното звено, но са наясно с йерархичната подчиненост?

При търсене на отговор дали стратегия и визионерство, от една страна, или решения *ад хок*, от друга, доминират в управлението на публичната среда трябва да бъде споделена оценката за „*влизането в нова стратегическа парадигма – от повишаване на ефективността на мениджмънта към намиране на решения, гарантиращи устойчиво развитие на публичните политики*“ (Василев [Vasilev] 2022, 39).

Ръководителите в администрацията обаче трябва да бъдат подпомагани от служителите – ефективното изпълнение на служебните задължения на вторите са фундамент за постигането на целите на първите. Точното, качествено и вярно изпълнение на поставените задачи от страна на държавните служители е израз не само на *послушанието и подчинението*, но и на удовлетвореността от добре свършената работа, т.е. от задоволството от ефективната им дейност. В този смисъл конкуренцията между принципите на ефективност и субординация не би трябвало да съществува, защото

кооперирането в екип поначало изисква ръководство, а то е ефективно само при ясна йерархия.

Немарливото отношение към поставените задачи обаче трябва да се санкционира винаги, незабавно и строго. Неефективността на един държавен служител води до провал в дейността, ако не на цялата администрация, то поне на административното звено, където той е ситуиран. Но *репутационните вреди са за администрацията като цялост* – или поне така е в общия случай в очите на общественото мнение. Именно затова дисциплинарите мерки са едни от *мощните инструменти на ръководителя за постигане на ефективност от страна на служителя*.

В този смисъл съдебната практика се произнася с **Решение № 10276 от 31.07.2018 г. на Върховния административен съд по адм. д. № 8520/2017, докладчик – председателят Соня Янкулова**, където е разяснено, че: „Дисциплинарната власт е проявление на йерархическата власт, която даденият орган има в съответствие с принципа на йерархичност (субординация), въз основа на който, съгласно чл. 2, ал. 1, т. 5 от Закона за администрацията (ЗА), е изградена държавната администрация [...] Тази йерархична подчиненост или субординация предпоставя и принципа на целесъобразност и на следващото се от това свободно усмотрение на дисциплинарното наказване. Дисциплинарните нарушения, за разлика от престъпленията, не са *punetus clausus*. Те са посочени от законодателя само като общо съдържание, като във всеки конкретен случай дисциплинарнонаказващият орган трябва да докаже, че конкретното деяние осъществява фактическия състав на някое или някои от посочените видове дисциплинарни нарушения“.

Тук можем да добавим, че ясно разписаните длъжностни характеристики и персонално възложените конкретни задачи в писмен вид *са едновременно стимул за висока ефективност на отделния служител, но и бъдещ фундамент за въздействие от страна на ръководителя върху недобросъвестния или недоказал се в ефективността на работата си служител*.

Продуктивността на отделния служител зависи от него, но най-вече от екипа, в който се намира. А резултатността на администрацията е сбор от непротивопоставимите ефективности на отделните звена, функции и дейности в нея.

ЕФЕКТИВНОСТ СРЕЩУ ОТЧЕТНОСТ

Енигма: Защо отчетите, анализите и докладите традиционно са в огромен обем?

Динамиката на технологичния свят налага промяна на бюрократичния подход към отчетността. Намираме се във времена на дигитализация на всякаква информация, но със сигурност на почти 100%-на електронизация на административните масиви. И исторически, и управленски, и когнитивно погледнато, отчетността сама по себе си вече няма нужда от огромни като брой страници доклади, анализи и отчети. Информацията за вземането на бързо и правилно управленско решение със сигурност е налична и само систематиката ѝ е важна за удобството на възприятието ѝ от страна на управленците и политиците. Ако в отминали времена състоящите се от няколко страници отчетни документи са систематизирали, синтезирали и обобщавали в хартиен

вид едновременно: първо, детайлното знание за процесите вътре в администрацията и второ, тенденциите от гледна точка на съответните политики, то сега по-скоро е нужно *само второто*. Първото е правомощие на административните ръководители на съответните нива.

Теорията приема, че са налице „шест форми на отчетност: политическа, административна, лична, професионална, отчетност за резултатите и гражданска“ (Маринов [Marinov], 2010, 84). В контекста на гореказаното можем да добавим, че професионалистите могат да вникнат в същността на нещата дори и от един бегъл поглед върху кратък текст, а гражданите нямат нито желание, нито време да четат дълги бюрократични отчети, анализи и доклади. А за всеки е ясно, че е достатъчно отчетите за резултатите да бъдат отразени в няколко изречения – дали са постигнати планираните резултати, дали са надхвърлени, защо не са постигнати и какво още е нужно за постигането им.

Ефективната отчетност понастоящем трябва да е *изключително лаконична*. Добър успех би било това да е в рамките на една стандартна страница, но най-много – на три. Нито ръководителите, нито политиките разполагат с реално време за четене на по-дълги текстове. Те трябва да решават *належащи проблеми тук и сега*. Ефективността със сигурност трябва да доминира над отчетността и точно поради тази причина е удачно все по-често да се използва терминът „ефективна отчетност“.

Администрацията трябва да развие у себе си качеството на всеотдайност към служебните си задължения чрез изразходване на пълния ресурс, с който разполага, включително и най-вече – човешки усилия. Но в своята отчетност тя трябва да е *рационално пестелива*, за да не губи втори път нито време, нито усилия за нещо, което вече е извършено. Това също е отразено в заключителната част на настоящия доклад.

Публичното управление обаче изисква административните масиви да съдържат в електронен вид *цялата информация за администрацията*, дори и някаква част от нея да изглежда ненужна. Само по този начин динамичните промени не биха повлияли на устойчивостта на администрацията и биха отстранили рисковете от неопределеност в нейната функционална и структурна същност. Действителната ефективност дава лесен достъп до последваща отчетност и в този смисъл база за конкуренция между двата принципа за дейност на администрацията не би трябвало да съществува, напротив – те би трябвало взаимно да мултиплицират действието си.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изводите са, че въведената първоначално хипотеза, че е налице постоянна и динамична конкуренция между принципите на отговорност, ефективност, отчетност и субординация, които следва в дейността си администрацията, е доказана в изложението. Представени са достатъчно доводи в подкрепа на предположението, че отговорността и ефективността все повече ще доминират над формалната субординация и отчетност.

Като следствие от горните изводи в настоящия доклад се правят три практически предложения:

Първо, *de lege ferenda* – да се въведе по законодателен ред отговорност за всеки, причинил на държавата или обществото вредоносен резултат в качеството си на зает с публична служба за политики, актове, действия и бездействия. Удачно би било това да се реализира с нов закон, наречен Закон за публичната служба. *Мотиви:* Отговорност за публична дейност трябва да носи всеки на политическо, управленско, експертно или изпълнителско ниво, независимо от това дали е изготвил, предложил, съгласувал, разрешил или контролирал публична политика, акт или действие.

Второ, *de lege ferenda* – в чл. 62, ал. 1 от Закона за администрацията изразът „до 1 март“ да се замени с изрза „до 10 януари“, а в ал. 2 изразът „до 30 април“ да се замени с изрза „до 15 януари“. *Мотиви:* Във времена на социални, икономически и политически трансформации навременната, бърза и актуална работа на администрацията е от съществено значение за вземането на оптимални управленски решения на институционално и политическо равнище. Налагат се действия в изключително кратки срокове. Налагането им не само е необходимо, но е реално осъществимо чрез своевременно планиране и постоянно събиране, анализиране и актуализиране на информацията за съответните администрации.

Трето, симплифицирането на отчетността на администрацията повишава нейната ефективност в изпълнение на реалните ѝ функции и задачи. Затова предложението е да се въведе нормативно изискване съдържанието на доклади, отчети, анализи и други подобни да е вместено на една до три стандартни страници текст, като изложенията от този вид в по-голям обем да бъдат възприети като изключения и да бъдат предварително нормативно дефинирани с оглед на тяхната допустимост. *Мотиви:* Реалните резултати са видими отдалеч, краткото им отразяване е повече от достатъчно, за да бъде убедително.

In fine, турбулентността на съвременното поставя неочаквани предизвикателства пред управлението в публичната сфера. Налице са множество рискове пред устойчивостта на публичната власт и на администрацията. В същия момент обаче се появяват възможности за промяна, които не трябва да се изпускат с лекота в този исторически момент. Новите парадигми в разбирането на благополучието, справедливостта, развитието и социалния интегритет се оформят ежедневно. Скромното очакване е, че настоящото изложение ще допринесе своята полза както за теорията, така и за практиката в областта на публичните политики – в частност за по-доброто функциониране на администрацията, чрез съдържащите се в него предложения и аргументативния подход за бъдещо законодателство и нови съдебни интерпретации.

БИБЛИОГРАФИЯ

Балабанова, Х. (2004) Административен контрол. Контролна компетентност на изпълнителната власт, ВСУ „Черноризец Храбър“, Варна, ISBN 954-715-236-X [Balabanova, H. (2004) Administrativen kontrol. Kontrolna kompetentnost na izpalnitelnata vlast, VSU „Chernorizets Hrabar“, Varna, ISBN 954-715-236-X].

Василев, В. (2022) За новите парадигми в публичния мениджмънт – от реални резултати към устойчиво развитие, в: Състояние, възможности и перспективи на АИР в условията на пандемията (сборник със статии, становища, предложения), Нюанс Дизайн, София, ISBN 978-619-91298-9 [Vasilev, V. (2022) Za novite paradigmi v publichnia menidzhmant – ot realni rezultati kam ustoychivo razvitie, v: Sastoyanie, vazmozhnosti i perspektivi na AIR v usloviyata na pandemiyata (sbornik sas statii, stanovishta, predlozhenia), Nyuans Dizayn, Sofia, ISBN 978-619-91298-9].

Маринов, А. (2010) Административният елит на XXI век, Сиби, София, ISBN 978-954-730-652-3 [Marinov, A. (2010) Administrativniyat elit na XXI vek, Sibi, Sofia, ISBN 978-954-730-652-3].

Стоянов, Е. (2021) Текучество на човешките ресурси в администрацията на изпълнителната власт, Сиела Норма, София, ISBN 978-954-28-3760-2 [Stoyanov, E. (2021) Tekuchestvo na choveshkite resursi v administratsiyata na izpalnitelnata vlast, Siela Norma, Sofia, ISBN 978-954-28-3760-2].

Христов, И. (2021) Право и модерност, Изток-Запад, София, ISBN 978-619-01-0790-3 [Hristov, I. (2021) Pravo i modernost, Iztok-Zapad, Sofia, ISBN 978-619-01-0790-3].

ДОБРОВОЛЧЕСТВОТО КАТО ИНДИВИДУАЛНА И КОЛЕКТИВНА ПОЛЕЗНОСТ

Симеон Петров¹, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Целта на студията е да се проблематизира мястото и ролята на доброволчеството в съвременните общества. Акцентира се на различните фактори, които мотивират доброволците и на ролята им социално-икономическите процеси. Разгледани са възможностите за управление и стимулиране на доброволчеството на организационно и национално равнище. Анализирани са състоянието на доброволчеството в България и възможното му развитие с оглед на използването на социално-икономическия му потенциал в условията на разрастващата се криза на легитимността на съвременната държава.

Ключови думи: доброволчество, доброволци, гражданска ангажираност, индивидуализация, реципрочност.

VOLUNTEERING AS AN INDIVIDUAL AND COLLECTIVE UTILITY

Simeon Petrov², Sofia University “St. Kliment Ohridski”

Abstract

The purpose of the article is to problematize the place and role of volunteering in modern societies. Emphasis is placed on the various factors that motivate volunteers and on their role in socio-economic processes. Possibilities for managing and stimulating volunteering at the organizational and national levels are considered. The state of volunteering in Bulgaria and

¹ Симеон Петров е преподавател в катедра „Публична администрация“ във Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Следвал е публична администрация и политология. Специализирал е в областта на международните отношения и счетоводството. Докторската му дисертация изследва промяната на публичните политики. Автор е на множество изследвания и публикации за проблемите на пазара на труда на национално и международно равнище. Работил е като външен експерт по десетки изследователски и практико-приложни програми и проекти на национални институции и неправителствени организации. Научните му интереси са насочени към публичните политики, публичното управление, мениджмънта, социалната политика, стандартизацията, организациите с идеална цел, гражданския сектор и др.

² Simeon Petrov is Associate 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.

its possible development with a view to the use of its socio-economic potential in the conditions of the growing crisis of the legitimacy of the modern state are also analyzed.

Keywords: *volunteering, volunteers, civil engagement, individualization, reciprocity.*

Безспорно е, че чрез доброволството гражданите дават значителен принос за социалното и икономическото развитие на своите общности. Темата за доброволството и работата на доброволците се появява епизодично в общественото ползрение в България, но почти отсъства от академично-изследователския дневен ред. На експертно ниво пък, най-често се дискутира липсата на отделен закон за доброволчество и дори бъдещото му наличие се разглежда като панацея за разрастване на доброволческата активност.

Обикновено конкретни кризисни събития водят до „положителна енергия“ и общо разбиране за ползата от доброволческото включване. Такава роля напоследък имаха доброволческите инициативи за преодоляване на наводненията в Карловско от есента на 2022 г., вълната от съпричастност и десетките доброволци, включително спасители и лекари, заминали за епицентъра на апокалиптичното земетресение от 6 февруари 2023 г. в Турция и Сирия. Емблематичен стана и случаят с издирването на 12-годишно дете Перник, което продължи 9 дни през ноември 2022 г. Детето беше открито от спасители доброволци, а в крайна сметка се създаде усещане, че подобно събитие може силно да обединява, а самото доброволчество спечели допълнително съмишленици. Макар и по-рядко се обръща внимание на събития със социална насоченост като иницирането на събирането на пластмасови капачки, което се популяризира и организира от доброволци или стотиците успешни акции за кръводаряване годишно. С тези циклични форми на внимание, обаче, дебатът за развитието и стимулирането на доброволците в България сякаш се изчерпва. То се схваща основно като инцидентна спасително-кризисна дейност, а не като важна институция в съвременното общество, която има много по-широки обществени, социални и икономически мотиви и ефекти.

Идентифицираната при конкретните събития липса на синхрон и ясни процедури за взаимодействие между различните органи, граждански формирания и инцидентно ангажирали се доброволци, всъщност са част от далеч по-широката тема за осмислянето на мотивацията за доброволството и неговата роля в съвременните общества. Според разбиранията в европейските институции доброволството е важен израз на активното гражданско участие като то изгражда социален капитал, допринася за социалното сближаване и солидарността, предоставя ценни икономически ползи на обществото и възможност на отделните личности да реализират своя потенциал (СОМ, 2011). Доброволците изпълняват множество функции в различни области на живота и в общностите. Те подпомагат бездомни и болни, възпитават деца, настаняват бежанци, предлагат помощ в болниците, грижат се за малтретирани жени и деца, осигуряват грижи и дейности за възрастни хора. Те подкрепят изкуствата и провеждат развлекателни дейности, защитават каузи, наблюдават правителството и бизнеса,

помагат на учители, оказват здравна помощ, събират пари за различни организации и каузи и създават нови организации за адресиране на нови нужди (Kaltenbrunner, 2018). Теоретичното и емпирично проучване на доброволчеството и доброволците като икономическо явление и социален феномен е свързано с изследванията на гражданското общество и неправителствените организации, а често е и самостоятелно изследователско поле. За разлика от макротеориите, които се занимават с естеството на гражданското общество и гражданския сектор като цяло, или мезотеориите, обясняващи аспектите на самите организации, микротеориите обясняват членството и участието на индивидите като доброволци, членове или активисти, или по-общо казано, „просоциалното поведение“ (Smith, Van Puyvelde, 2016).

Много учени изучават доброволчеството и в контекста на гражданското общество и гражданския сектор, но най-често дефинирането и измерването на гражданския сектор и неговата институционализация се фокусират изцяло върху официалните граждански организации, а доброволчеството остава на заден план (Fioramonti, Kononykhina, 2014). Предварително е важно да се отбележи обаче, че вроденият политически аспект на това, което се разбира като гражданското общество, в известна степен го отличава принципно от доброволчеството, дори да се приеме, че всяка форма на гражданско и политическо участие в съвременното общество е по природа доброволна дейност. Специфичният научен интерес към доброволчеството също се ускорява от теориите за гражданската и политическата култура, подети през 50-те и 60-те години на миналия век от Алмънд и Верба, и стъпва на изследването на Токвил от 30-те години на XIX век. Така тръгва водещото разбиране за ключовата роля на доброволната гражданска ангажираност за развитието и поддържането на цивилизовано общество, сближаване и демокрация. В такъв смисъл доброволчеството е друга форма на доброволно социално и политическо участие наред с пасивното и активното членство в доброволни сдружения, инцидентния политически активизъм или пък участието в публичния дискурс на отделните физически лица (Dekker, Halman, 2003).

Макар в много изследвания гражданските организации с идеална цел да се определят като „доброволчески организации“, отъждествяването на двете понятия е погрешно. Понякога самото членство в доброволческа (гражданска, неправителствена) организация (асоциация) директно се възприема като доброволчество, а друг път фокусът е върху извършването на дейности с достатъчно широк обществен (общностен) обхват. От една страна, организациите имат постоянен щат и някаква степен на професионализация, а редица големи организации с идеална цел – особено в сферата на услугите, използват силно ограничен кръг от доброволци. От друга, самото доброволчество нерядко е неформално или инцидентно и в рамките на ad hoc инициативи. Макар и в по-редки случаи доброволци подпомагат публични и местни органи и дори конкретни кампании на стопански организации със социална и екологична насоченост. Трезвият поглед към съвременната платена ангажираност в гражданските организации отправя повече към бягството от безработица, отколкото към активни субекти с гражданска позиция, които заедно изграждат света около себе си. Възвръщаемостта в организациите с идеална цел обаче все пак е повече в

удовлетвореността (от постигнатото) и по-рядко в компенсацията на личния труд, а не е „рента“ за риска (като класическата пазарна награда).

Доброволчеството е сложен феномен, предприема се през свободното време, но е форма на работа. Осъществявано е приоритетно без парична компенсация, но произвежда както материални, така и нематериални ползи не само за своите бенефициенти, но и за самите доброволци. Макар по презумпция да е резултат на свободна воля, то често е мотивирано от чувство за личностно, културно, религиозно или друго задължение (Salamon, Haddock, Sokolowski, 2017).

В много отношения англосаксонското разбиране води и до идеята за доброволчеството като алтернатива на намесата на публичните органи, като проявление на индивидуалната и общностна свобода. Това е постоянна част от дискурса в САЩ в последните десетилетия. След встъпването в длъжност през 1981 г. президентът Рейгън обръща специално внимание на доброволните дейности с призив за подновяване на тази култура на сътрудничество. Той изтъква, че федералният бюджет не е подходящ барометър на социална съвест или загриженост и са необходими повече доброволчески дейности и по-малко управление на правителството.

В крайна сметка ако се приеме, че има относителен консенсус в България относно необходимостта от разрастване и стимулиране на доброволчеството, за да не остане той декларативен, трябва значително да се повиши знанието за същността и природата му, за мотивите на доброволците, за индивидуалните и колективни ползи, за социалните и икономически ефекти. Част от тези теми са маркирани в предстоящото изложение.

КАК СЕ РАЗБИРА И ОПРЕДЕЛЯ ДОБРОВОЛЧЕСТВОТО

Различните форми на доброволна дейност и изключително разнообразните подбуди на доброволците в различните страни затрудняват унифицирането на разбиранията за тях. В различни актове на международни организации и научната литература съществуват много определения. Има две по-широко използвани дефиниции – тази на Програмата на ООН за доброволчество и тази на Международната организация на труда. Дефиницията на Програмата на ООН за доброволчеството (1999) приема, че то има три ключови характеристики. Първо, дейността не трябва да се предприема с цел финансово възнаграждение, въпреки че възстановяването на разходи е възможно. Второ, дейността трябва да се възприема като доброволна, по собствена свободна воля на индивида, въпреки че има и „сиви зони“, като например университетските стажове. Трето, дейността трябва да е от полза на някой различен от доброволеца или за обществото като цяло, въпреки че е признато, че доброволчеството носи значителна полза и на самия доброволец (United Nations Volunteers, 1999).

През 2001 г. Програмата на ООН за доброволчеството създава инструментариум, за да подпомогне страните да проектират и внедрят своите национални проучвания на доброволчеството. Дефинират се четири вида доброволчество: взаимопомощ или самопомощ; благотворителност или обслужване на други; кампании и застъпничество и участие и самоуправление. Всеки вид доброволчество може да бъде управляван или координиран от организация, или осъществяван чрез слабо организирани групи,

спонтанни действия на общността или индивидуални инициативи (United Nations Volunteers, Independent Sector, 2001). През 2010 г. Международната организация по труда приема Наръчник за измерване на доброволчеството с участието на международни експерти и Университета Джонс Хопкинс и определя доброволчеството като неплатена и незадължителна работа, т.е. време, което хората отделят без заплащане за дейности, извършвани или чрез организация, или директно, за други хора извън собственото им домакинство (Johns Hopkins University, International Labor Organization, 2010).

В преглед на над 300 статии за доброволчеството Кнаан, Хенди и Уодсуърт (Снаан, Handy, Wadsworth, 1996) установяват, че повечето изследователи не са дефинирали изрично какво разбират под „доброволчество“ или са използвали много различни дефиниции. Същевременно определенията за доброволчество и за доброволна работа отбелязват няколко общи елемента: то е непринудително, извършва се в полза на другите, не е платено и не се провежда непременно във формално организиран контекст (Dekker, Halman, 2003).

Някои определения са по-ограничителни по отношение на възможните крайни ползи и формулират изискването за създаване на публично благо, изключвайки доброволци, работещи за собствена организация или група (Wilson, 2000) и предполагайки липса на пряка връзка на доброволческите дейности с платената работа на самия доброволец. Тези ограничения очертават разликата между доброволческата дейност и заниманията в свободното време, от една страна, и платената заетост, от друга. Все пак въпросът с липсата на възнаграждение не бива да се абсолютизира, тъй като в определени ситуации са възможни някои възстановявания на разходи (например за храна, транспорт, осигуровки), малки материални подаръци в знак на благодарност или приемането на заплащания под пазарната им стойност. В някои страни дори съществуват ограничения за услуги, които да не се извършват под фиксирана минимална цена (правни консултации или медицински услуги).

Изглежда извън съмнение, че отклонение от общото разбиране за доброволчество има при полагане на доброволен труд, водещ до директно избягване на негативни задължения, като например полагането на обществено полезен труд като алтернатива за лишаване от свобода или военна служба. Донякъде сходна е ситуацията с доброволната работа на студенти за получаване на кредити за обучение или доброволните дейности за реинтеграция на дългосрочно безработни на пазара на труда, придружени с финансови или някакви други ограничения при отказ.

Исторически съществуват и разбирания, които напълно разграничават доброволчеството от трудова дейност. Дейвид Адамс сравнява доброволните действия с дейности, като работа, игра и любов, и казва, че те трябва да се разбират като различен начин на поведение. Действието е самоцел, доброволческите действия са забавни, забавлението на доброволците е водеща характеристика на това явление, която изцяло е пренебрегвана в литературата (Mason, 1984). Все пак според преобладаващите актуални разбирания за дейността на доброволците тя трябва да включва „работа“, което означава, че има някаква икономическа стойност за някой различен от

изпълнителя. Работата трябва да включва и значителен елемент на избор дори ако е включено някакво социално задължение (Rogers, Jiang, Rogers, Intindola, 2016).

Предоставянето на време и усилия от доброволеца може да се извършва формално (организирано участие, което изисква специално урегулиране) и неформално (като помощ за съсед или близък, за което трудно може да има регулация). Формалната доброволческата дейност може да бъде организирана за постоянни дейности или конкретни събития и проекти от неправителствени организации, държавни и общински организации, управления на паркове, центрове за социална дейност, здравни организации, образователни институции и др. Може би най-известната формална организация с официални длъжностни характеристики за доброволци е Червеният кръст. Официалното доброволчество се осъществява, ако човек допринася за организация, като болница, социална асоциация или училище, обикновено периодично и относително структурирано (Anheier, 2005).

Неформалното доброволчество пък се провежда в по-малки асоциации или групи без официално признати роли за доброволци и ad hoc участие „при нужда“ (например в случай на извънредни ситуации или за специални събития, като панаири и спортни прояви). То е израснало от корените на традицията и изразите на солидарност (Butcher, Einolf, 2017). Социологическата теория, простираща се поне до Макс Вебер, предполага, че по-слабо развитите общности ще изглеждат по-добре от развитите в процента на директна доброволческа работа с неформален характер. Това е така, защото именно по-слабо развитите общества зависят повече от обичая и харизмата, отколкото от официалните правила. За тях властта и роднинските мрежи имат голяма роля за осигуряване на нуждите. В модерното общество директното (неформално) доброволчество се измества от официализирани публични и граждански организации.

Въпреки това доброволството за неформални организации не винаги е законодателно или практически признато. Във Франция и Германия, например, привилегии и закрила се дават само на онези доброволци, които работят за регистрирани нестопански или държавни организации (БЦНП [BCNP] 2002). В Австрия неформалното доброволчество, като помощта на съседите, се възприема като доброволчество, а в Швейцария разбирането е разширено дори и с даренията (парични или в натура).

Въпреки сериозната база изследвания в последните години терминологията и конотациите на доброволството все още се различават и между отделните страни. Англосаксонското разбиране за доброволческия труд е преди всичко за неплатен труд в сферата на благотворителността и услугите за общността, а участието в политиките и застъпничеството остават на заден план. Тук доброволството е свързано с помощ и подкрепа за нуждаещи се групи. Тази перспектива често доминира в дефинициите и за гражданското общество. Освен английската дума *volunteering* в другите езици се използват различни термини с различен обхват.

Германците говорят в контекста на доброволците за „*ehrenamtliches engagement*“ – понятието е по-широко и включва ангажименти като председателство на местен спортен клуб или членство в градски съвет. В немския език се среща и *bürgerschaftliches engagement* (гражданска ангажираност), което подчертава идеята за

доброволците като активни граждани, но се отнася и до всички видове доброволчески дейности. Като цяло традиционната германска перспектива е за „почетна работа“ (ehrenamt) (Dekker, Halman, 2003). Доброволческите дейности се възприемат като необходими за политическата общност и като предпоставка за участие в сдружения, групи за самопомощ, църкви, предприятия и обществени дейности.

Във френския език също могат да се разграничат поне два термина: bénévolat и volontariat. Volontariat се отнася до доброволческите услуги, а bénévolat описва индивидуални доброволчески дейности в полза на обществото, а не за близките (ГНК, 2010). В българския език думата „доброволчество“ произлиза от „добро“ и „воля“, давайки общ смисъл за „добра воля“. Така то има едновременно ценностен и волеви аспект. Като цяло обаче, в бившите комунистически страни, където дълго време съществува „задължителна доброволна работа“ (Covaart, 2001), има историческо натоваване на термина с отрицателна конотация, което продължава в определена степен и до днес.

На терминологично ниво в българската литература се приема, че доброволството може да приема множество форми – от спонтанни квартални инициативи по конкретен повод до организирани, формални и дори договорно обвързани ангажименти, които се извършват редовно или непрекъснато (Хаджи-Мицева [Hadzhi-Mitseva] 2005). Според Радев (2012) разбрано като социален феномен, доброволството допринася за по-активното участие на гражданите в обществения живот, спомага за изграждане на мрежи на местно ниво и създава чувство за отговорност и основа за решаване на проблемите в отделните общности (Радев [Radev], 2012). Отбелязано, е, че макар понятието за доброволец да се различава чувствително поради различните исторически, културни и правни традиции, най-общо като такъв може да се разглежда дееспособно лице, което по собствен свободен избор предоставя своето време за изпълнение на доброволна дейност, без да очаква възнаграждение от благодетелствалата се от неговата работа организация (БЦНП [BCNP] 2002).

КАКВО МОТИВИРА ДОБРОВОЛЦИТЕ

Един от най-важните изследователски въпроси е защо хората участват доброволно в различни дейности. Сред най-лесните обясненията е, че доброволството отразява личността на човека и някои хора по природа искат да са по-полезни, активни и щедри, а други не. Алтернативно обяснение за просоциалното поведение пък подчертава самите обстоятелства, състояние на обществото, традициите. Основната идея тук е, че хората са склонни да правят неща заради това къде са, а не какви са.

Много автори посочват алтруизма като мотивиращ фактор, когато обясняват причините за доброволството (Hibbert, Piacentini, Dajai, 2009). Алтруизмът се отнася до идеята, че хората помагат на другите и са полезни на общността, без да се очакват някаква награда в замяна. Според това разбиране хората участват защото вярват, че доброволството ще подобри обществото. Целта е да се осигури помощ на други индивиди, групи, организации или общност като цяло без очаквания за материална награда (Musick, Wilson, 2008). Това определение явно клони към културна

перспектива, в която доброволството се извършва заради другите. При него то има ясно външно измерение (Henriksen, Strømsnes, Svedberg, 2019).

Актуалните разбирания са, че хората могат да участват доброволно и по причини, които звучат чисто егоистично или поне не толкова просоциално, без това по никакъв начин да намалява нивото им на ангажираност. Въпреки това са установени определени стереотипи и изглежда неприемливо някой да твърди, че се грижи за пациенти или е доброволец в общностна организация, воден от идеята за забавление и запълване на време, или пък твърде претенциозно друг да има по-големи очаквания от забавлението при участието си в местен хор, спортен клуб или читалищна дейност.

Ранните изследвания на доброволството, разбрано като непринуден принос чрез труд и свободно време, го различават съществено от филантропията и даряването. Последните значително по-често са в резултат от социален натиск (Collard, 1978) или дори корпоративна стратегия и имат по-слаб социален заряд. Все пак актуалните изследвания на доброволците отчитат някои сходства с мотивите и подбудите за дарителство и помагат за разграничаването между идеалистичното разбиране за доброволството като чиста форма на алтруизъм и начина, по който се разбира и приема то в съвременното общество, където сякаш прагматизмът е далеч по-видим. А в крайна сметка, както заключава Бекер (Becker, 1976), разсъждавайки върху благотворителните вноски – „всеки акт е и алтруистично и егоистично мотивиран“.

Най-общо има две линии за съвременните изследвания на мотивацията за доброволчество. Едната се фокусира върху микроструктурни фактори, разбирайки дейността на доброволците преди всичко като индивидуално поведение, обяснимо с индивидуални ценности, вярвания, предпочитания, интереси или социални връзки (Wilson, 2000). Централен е въпросът какво мотивира отделния доброволец. Двата най-често идентифицирани фактора са социалните взаимоотношения и индивидуалните ценности. Личните ценностни системи включват алтруизъм, саморазбиране и емоционално удовлетворение (Arrow, 1975). Въпреки че микроструктурният подход към доброволството доминира, неговата полезност при обяснение на вариациите в различните страни е под въпрос, защото е трудно да се приписват национални модели на индивидуалните различия, без да се обяснява защо индивидуалните различия систематично варират от място на място.

Втората група изследвания се фокусира върху макроструктурните фактори и колективните действия в контекста на по-широките социални сили и институции. Този подход се концентрира върху възможните социални условия, които позволяват или възпрепятстват доброволните действия. Смята се, че тези условия включват етническо и културно многообразие, икономическа и политическа стабилност или пък наличието на правителствени политики, които стимулират или ограничават доброволството.

Разбирането защо хората правят нещо доброволно е разглеждано през обектива на социологията, политологията, икономиката, психологията. Именно психолозите са склонни да се фокусират върху отделните мотиви за доброволческо поведение и дарителство. Социолозите пък виждат доброволческата дейност като подтиквана от социални детерминанти и структури, съсредоточавайки се върху характеристики, като

пол, раса, възраст, образование, доходи, трудов статус, семейно положение или религия. Икономистите и политолозите са склонни да подхождат към доброволческите мотиви като към рационален отговор на стимули и подбуди от личен интерес или пък загриженост за конкретни въпроси, въплътена в политическо участие.

За Баркър (Barker, 1993) има три основни групи мотивационни фактори за обяснение на доброволческите действия на хората:

- Алтруистичните мотиви включват понятия като солидарност към бедните; състрадание към нуждаещите се; идентифициране със страдащи хора; надежда и достойнство за хората в неравностойно положение.
- Инструменталните мотиви са свързани с придобиване на нов опит и нови умения; осмисляне на свободното време; среща с хора; лично удовлетворение.
- Мотивите за задължения са схващания за морален или религиозен дълг; принос към местната общност; изплащане на дълг към обществото; политически дълг за промяна и др.

Смит (Smith, 1994) категоризира детерминантите на доброволческото участие по отношение на контекст, социален произход, личностни характеристики и ситуационни фактори. Според него хората с принципна социална ориентация е по-вероятно да станат доброволци, защото доброволческата дейност е в корелация с други форми на социално участие, включително приятелски кръгове, църква, политически ангажменти, отдих и спорт, благотворителни дарения и други дейности за взаимодействие.

Батсън и неговите колеги (Watson, Ahmad, Tsang, 2002) предлагат четирифакторно обяснение на доброволческите мотиви, което включва егоизъм, алтруизъм, колективизъм и следване на принципи. Егоизмът и алтруизмът в теорията на Батсън отразяват собствено вътрешно възприятие. Колективизмът се отнася до индивидуалното желание за повишаване на благосъстоянието на дадени групи, с които доброволецът се идентифицира. Принципността отразява желанието на човек да отстоява някакъв морален принцип, като например дълг или справедливост. Сходен е моделът, застъпващ вида и съдържателната страна на мотивацията. Могат да се разграничат стъпващите предимно на алтруизъм доброволчество и заетост в граждански организации, от една страна, и стъпващите на егоизъм занимания през свободното време и платена бизнес заетост, от друга. Разликата между съответните подгрупи е във вида на мотивацията – вътрешна или външна (Kaltenbrunner, 2018).

Функционалистските подходи за доброволна работа по принцип тръгват от идеята, че хората се занимават с доброволчество, когато вярват, че се обслужва една или повече от техните психологически нужди и че един и същ акт може да изпълнява различни функции за различните индивиди (Musick, Wilson, 2008). Теорията на шестфакторния функционален подход (Clary, Synder, Stukas, 1996) цели да разбере психологическите и социалните нужди, които хората се опитват да задоволят чрез доброволчество. Авторите описват шест функционални нужди, които съответстват на мотивациите: ценности, знание и опит, уважение, кариера, социални контакти и защита. Всяка от тези потребности представлява различен източник на мотивация. Ценностната функция представлява желанието на доброволците да помагат на другите по смислен начин

поради техните алтруистични вярвания. Функцията за знание и опит символизира интереса към разширяване на познанията за света, докато функцията за уважение представлява желанието на доброволците да се чувстват важни в обществото. Функцията за кариера съответства на желанието на доброволците да надграждат своите професионални умения, социалната функция се отнася до интереса им към развиване на междуличностни умения и принадлежност към социална група. И накрая, защитната функция показва желанието на доброволците да облекчат или избягват каквато и да е лична вина, която могат да имат в резултат на статута им в обществото (Clary, Synder, Stukas, 1996).

Волевата концепция за доброволчество се сблъсква със социологическата и икономическата (Stebbins, 2012). Последната е до голяма степен описателна и изобразява доброволството като съзнателно продуктивна неплатена работа. Доброволците възнамеряват да генерират нещо ценно за себе си и други лица, група или общност. За Стебинс (Stebbins, 2012) „доброволството е непринудена, умишлено продуктивна, алтруистична дейност, оформена в социален, културно-исторически контекст, ангажираща хората през свободното им време“. Едно от предизвикателствата в подобно разбиране е да се раздели доброволството от традиционните занимания в свободното време. Икономисти са разработили и теории за алтруизма, които се отклоняват от тясно замисления модел на *homo economicus*. Ециони (Etzioni, 1986) и Саймън (Simon, 1990) разглеждат действията като произтичащи от морална подбуда, като например задължителните правила за честност.

Много доброволци търсят основно възможности да развият своите професионални умения или да създадат връзки за бъдещи възможности за работа. Менчик и Вайсброд (Menchik, Weisbrot, 1987) теоретизират икономически модел на доброволчество, който предполага, че макар актът на доброволчество да не води до директна парична печалба за хората, доброволството развива в бъдеще индивидуални ползи. Доходите на индивида в крайна сметка се увеличават в резултат на доброволството поради опит на работното място, обучение и потенциал за свързване в мрежа с оглед на бъдещо наемане на работа. Зиemek (Ziemek, 2005) предполага в тази връзка, че актът на доброволството увеличава „пазарната стойност“ на доброволеца чрез развиване на неговите лидерски умения. Така, освен да задоволява нуждата да се помогне на другите, доброволческата работа може да отвори кариерни възможности. Помагайки на другите, доброволците развиват контакти, умения и опит. Това е особено ценно за по-младите доброволци без опит. Следователно, докато самото доброволчество е неплатено, хората получават предимства чрез доброволческия си опит. Силата на тази теория е, че тя демонстрира на организациите, разчитащи на доброволци, че задържането на последните е възможно чрез развиване на умения и убеждаване в дългосрочните ползи. Критиката към нея е, че не всички индивиди се присъединяват към някоя гражданска организация с водещ мотив за професионално развитие и че тя е по-тясно приложима.

Същевременно доброволството може да се разглежда като специфичен вид в широката категория на кооперативно поведение и реципрочност. В англоезичната

литература много влиятелна е идеята за реципрочните модели на сътрудничество, стъпваща на работата на Акселрод (Axelrod, 1984), който твърди, че някой може да сподели доходите си с друг, за да предизвика взаимен трансфер в бъдеще. Френският социолог Марсел Мос, чието есе за размяната на подаръци в архаичните общества, също е основополагащо за съвременната теория за реципрочността, анализира различните форми на обмен между групи от различни краища на света и прави сравнения. Той разграничава три вида задължения. Задължението да се даде „подарък“, задължението да се получи и най-важното - задължението да се отвърне със същото. Реципрочността е форма на обмен. Това, което я отличава от пазарния обмен, е участието на социални ограничения като връзката между участниците, която е социално натоварена. Счита се повече за „подарък“ или „услуга“, отколкото за „стока“ (Mauss, 2002). Размяната се разглежда като „даване“ и „получаване“, а не като покупко-продажба. Обменът е най-старата известна икономическа система и обществата си остават далеч от хладното утилитарно изчисление. Икономиката на подаръците предизвиква утилитаризма и правилата на свободния пазар. Размяната се изплъзва от логиката на изчислените транзакция и икономическа рационалност. Това е морална и културна практика. Не става въпрос за баланса на това колко е дадено и получено. Обменът на стоки не е механична, а морална транзакция, създаваща и поддържаща човешки, лични отношения между индивидите и групи (Mauss, 2002).

Теоретиците на социалните мрежи предполагат, че хората си помагат един на друг от личен интерес и класифицират поведението като обмен, разделен в поне три категории: пряка реципрочност (А помага на В, а В по-късно помага на А), индиректна реципрочност (А помага на В, който помага на С, който помага на А) и непряк генерализиран обмен (А помага на някой от голяма група, а по-късно и някой друг в групата помага на А) (Ekeh, 1974). Застъпниците на идеите за социалния обмен понякога признават, че хората помагат на другите дори когато косвената реципрочност е малко вероятна, но твърдят, че такова поведение пък позволява спечелване на власт и престиж. Подкрепа на възгледа за неформалното доброволчество като мотивирана от очакванията реципрочност е фактът, че повечето неформални доброволчески дейности са насочени към хора, които доброволецът познава, и по-рядко към непознати (Amato, 1990).

В тази връзка Салинс (Sahlins, 1965) вижда реципрочността като континуум, където всяко взаимодействие попада някъде между обобщена и отрицателна реципрочност. Обобщената реципрочност се характеризира с алтруизъм. Задължението за реципрочност е неясно и не е задължително да се случи в определен период от време. Очакването не е за пряка и незабавна реципрочност, а се предполага, че когато актьорът, който дава помощ, ще я получи обратно, когато има нужда от нея. По-важен от икономическата стойност на обмена е социалният му аспект. В средата на спектъра е балансираната реципрочност. За разлика от общата реципрочност, в този случай се очаква директен обмен. Предполага се, че дадените и получените стоки са на сходна стойност и идват без забавяне. Материалният аспект на взаимодействието е поне еднакво важен както социалния. Балансираната реципрочност е социален договор, при

който и двамата участници имат личен интерес, който е и взаимен. Отрицателната реципрочност пък възниква, когато участниците в сделката имат противоположни интереси. Това е опит да се получи нещо под себестойност - един човек се стреми да се възползва от другия. Обобщената реципрочност обикновено е норма в близкото родство. Колкото по-голямо е разстоянието, толкова по-големи са очакванията за директна и незабавна реципрочност и толкова по-висок е рискът от отрицателна реципрочност.

Друг начин за класифициране на реципрочността е като пряка и непряка. Пряката реципрочност винаги се случва между две фиксирани страни и даващият очаква да бъде получател в даден момент. Разменената помощ трябва да бъде със сравнима стойност и баланс. Непряката реципрочност пък е размяна, при която лицето, което дава и получава подаръка, не е точно определен член на общността. Даващият не знае кой ще му върне помощта (или как или кога) и участва в генерализиран обмен (Moody, 2008). Мууди говори за серийната реципрочност, при която човек отвърща със сходно действие на това, което е получил преди, но на трета страна, а не на лицето, от което е получено. Серийна реципрочност съществува, когато хората реагират на това, че са бенефициенти на нещо добро, като го „предават“ на свой ред на някой друг. В много случаи този някой друг се разглежда като смислено подобен на първоначалния дарител или естеството или целта на връщането е подобно на природата или целта на първоначалния подарък (Moody, 2008). Серийната реципрочност се основава на смисъл, а не на балансиран обмен и хората участват в размяната не толкова защото са мотивирани от това, което могат да получат в замяна, а поради социално задължение.

Разглеждайки доброволчеството именно като един вид услуга за другите, Робърт Коулс (Coles, 1994) напомня, че има елементи на учене, реципрочност и обмен и за двете страни – тези, които помагат, и тези, които са бенефициенти на дадена услуга. Утнау (Wuthnow, 1991) пък използва термина „актове на състрадание“ за доброволческите дейности, тъй като според него, когато хората се занимават с доброволческа дейност, изразяват своя индивидуализъм най-добре. Надграждайки психологическите обяснения за състрадание, чрез което се помага на други с идеята за собствено удовлетворение, и икономическите разбирания, в които доброволчеството помага на държавата да предоставя услуги, авторът изгражда социологическа трактовка за страстта на доброволците като „ценност, която говори не само за личностните нагласи, но и за чувството за живот заедно с другите“.

Ценностите могат да се проявят в мотивация за доброволчество, но те се пак те са по-обща и могат да се разглеждат повече като насоки в живота на хората, отколкото като напълно ясни подбудители на поведението. Уилсън (Wilson, 2000) приема в своето емпирично изследване, че като цяло връзките между ценностите и доброволчеството са слаби и непоследователни. Противно на предварителните хипотези, повечето изследвания, целящи да обяснят доброволчеството, намират и слаби корелации със социално-демографски характеристики, като възраст, пол, доходи, образование и друг граждански клас. В литературата например няма консенсус относно ефекта на пола върху доброволчеството. Няколко проучвания подчертават високия процент на

доброволчество сред жените. Уилсън (Wilson, 2000) твърди, че жените „постигат по-висока мотивация, водена от алтруизъм и съпричастност, и придават по-голяма стойност на помощта за другите“. Логиката е, че жените са по-малко активни на пазара на труда и имат повече свободно време и по-гъвкав график. Други автори обаче твърдят, че мъжете са по-склонни да участват като доброволци, по-добре образовани са, имат повече ресурси за споделяне, имат повече свободно време, тъй като не отговарят за домашната работа (Dekker, Van den Broek, 1998)

Промените в ценностите или културата, разбира се, няма как да нямат определени последици за доброволството. Според Пътнам (Putnam, 2000) факторите, които обясняват предположението му за спад в доброволческите дейности, включват: повишен натиск на потребността от време и пари, запълващ цялото ежедневие с работа; повишена мобилност; упадък на традиционното семейство; въздействието на технологиите и средствата за масова информация, които променят ежедневието. Така не е задължително икономическото развитие да допринася за нарастващите нива на гражданско участие и всъщност дори може да го възпрепятства (Inglehart, 2003).

Макар в практиката това да се подценява, хората често се включват в доброволчески труд не като последица от съзнателно търсене, а защото са попитани или поканени. Те са привлечени към дадена кауза чрез семейство, приятели, колеги, съседи, които вече са участвали в доброволен труд или са били свързани с организация, която се нуждае от доброволци. Същевременно, след като са приели задължения и са влезли в споразумения с други, хората се чувстват длъжни да ги спазват (Kaltenbrunner, 2018).

В крайна сметка факторите, които карат хората да участват доброволно в дадени дейности, могат да бъдат разделени на поне три категории: ресурси, мотивация и социални мрежи (Musick, Wilson, 2008). Първата категория, фокусирана върху ресурсите, включва идеята, че доброволците разбират дейността си основно като процес на обучение и изграждане на умения. Втората категория, мотивацията, включва голямо разнообразие от личностни черти, ценности и желания, включително способност за емпатия, просоциална ролева идентичност, морално задължение. Третата категория фактори включва значението на социалните мрежи – както броя на хората в мрежа, така и характера на тези мрежи. Ако повечето индивиди участват доброволно, защото някой ги е помолил, то хората с широки социални контакти е по-вероятно да бъдат попитани. Социалните мрежи могат да изградят доверие, а хората, които имат силно чувство на доверие, са по-солидарни и по-склонни към помощ (Butcher, Einolf, 2017).

Мотиваторите не действат изолирано. Факторът, който ги свързва в миналото, често е религията, или по-точно религиозността. Соколовски (Sokolowski, 1996) предполага, че степента на религиозност е един от най-важните фактори за обяснение на вариациите в доброволството в рамките на държавите. Това обаче е фактор, който намалява по важност – особено в Европа и други части на развития свят със силно изразени тенденции на секуларизация. В тези страни инструменталните ориентации са натрупали относителна тежест след 80-те години на миналия век, докато религиозните ценности и безкористните мотиви изглеждат са загубили позиции (Inglehart, 1997). Освен това по-

младите поколения разкриват по-инструментални и по-малко религиозно-моралистични нагласи към доброволството (Barker, 1993). Така съвременното доброволчество има множество обяснения и подбуди, които трябва да се познават и управляват в гражданските и публичните организации като основен плацдарм на доброволците.

АКТУАЛНО РАЗВИТИЕ НА ДОБРОВОЛЧЕСТВОТО

Модерното доброволчество се оформя в края на XIX в. предимно за нуждите на църквата и постепенно започва да се институционализира през 20-те години на XX век, когато е учредена организацията Международни граждански услуги като средство за сближаване на младите хора от различните европейски страни. В периода след Първата световна война и в годините на Голямата депресия след 1929 г. тази организация помага на младите безработни да извършват социално полезни дейности и да получават храна и подслон. Ролята на доброволната дейност и доброволците при възстановяването на Европа и създаването на трансгранично сътрудничество е много голяма. През годините на Студената война е създаден Доброволният корпус на ООН, а през 1970 г. е иницирана Програмата на ООН за доброволци. Доброволните дейности се развиват в международен план с подкрепа на ЮНЕСКО и на Координационния комитет за международна доброволна дейност (БЦНП [BCNP] 2002). Постепенно доброволците започват да изпълняват множество и разнообразни дейности и се оказват движеща сила на т. нар. граждански сектор.

Трудно може да се оспори, че мотивацията на доброволците, формите на доброволчество и конкретните практики и дейности се променят значително в последните години в резултат на множество социални, икономически и технологични фактори. Природата на доброволството се развива с преминаването към постмодерно общество. „Новите“ доброволци се различават от традиционните по своите мотиви, желания и очаквания (Vantilborgh, Bidee, Pepermans, Willems, Huybrechts, Jegers, 2011). Индивидуализацията е може би най-важната ценностна промяна, която засяга доброволчество в последните десетилетия. Утнау (Wuthnow, 1991) стига до извод, че интензивното отдаване на самореализация и материално удоволствие не изглежда съвместимо с доброволческата работа. Доброволческите организации се оплакват и от нарастващ брой „циркулиращи“ доброволци, преминаващи от една сфера на дейност в друга, която става модерна и популярна. Но намаляването на организационната лоялност не означава непременно спад в привързаността на доброволците към изпълнение на задачи и при повече организационна гъвкавост организациите са в състояние да привлекат нови доброволци и да използват техния индивидуализъм като ресурс.

След работите на Пътнам (напр. Putnam, 2000) за социалния капитал известно време доминират изследванията, изразяващи страхове за намаляващото политическо участие и желание на доброволчество. Като цяло силата на реалните корелационни връзки изостава от теоретичните и политическите очаквания и не е ясно до каква степен социалният капитал и доверието са условие за доброволно участие или са негов

резултат (Dekker, Uslander, 2001). Повечето ранни изследванията потвърждават констатациите на Алмънд и Верба, че участието в доброволни сдружения стимулира политическата компетентност и участието. Същевременно не бива да се подценява идеята, че социалното участие може да се развие не само като основа за политическо участие, но и като негова алтернатива. Галстън и Левин (Galston, Levine, 1997) твърдят, че гражданите – особено най-младите, променят предпочитанията си за гражданско участие от официалната политическа дейност към доброволческия сектор. Това е отклонение от класическата теза на Токвил, защото в случая гражданският живот служи и като убежище в съзнанието на гражданите (Kaltenbrunner, 2018).

Улрих Бек (Beck, 2000) разглежда изолираното участие в съвременните развити страни от различна и интересна гледна точка. Той го нарича „алтруистичен индивидуализъм“ или „сътруднически егоизъм“ и го характеризира като отношението на много младежи, които допринасят за организации от гражданския сектор, за да изпитат как индивидуализмът и социалният морал могат да бъдат съвременно разбрани, а същевременно това съвпада със свободната воля и индивидуалността при съвместния „живот с другите“.

Така естеството на доброволството се променя от стари към нови форми, включително промяна от базиран на членство към базиран на програма ангажимент (Meijs, Brudney, 2007), от постоянно към епизодично доброволчество (Anheier, Salamon, 1999) или от „колективен“ към „рефлексивен“ стил на доброволството (Hustinx, Lammertyn, 2003). Като цяло се смята, че традиционното доброволчество включва твърд ангажимент и изисква чести дейности, водени от силно чувство за задължение към определена общност или организация и алтруизъм. За разлика от това, съвременното доброволчество е по-спорадично и епизодично, с намален ангажимент към организацията, тъй като дейностите най-често обслужват по-индивидуален интерес.

Колективното доброволчество в организациите с идеална цел е свързано със силни чувства на принадлежност и близост (Eckstein, 2001). В резултат на това то се инициира, управлява и контролира от групата и намеренията или предпочитанията на индивида са вторични спрямо тези на групата. Членовете споделят нужди и желания и има силна групова идентичност, осигуряваща дългосрочен, безусловен и редовен доброволчески ангажимент (Hustinx, Lammertyn, 2003).

Традиционните доброволци предпочитат организации с ясна йерархия и силно структурирана организация (Eckstein, 2001). За разлика от тях, рефлексивните доброволци пренасочват фокуса си от колектива към индивидуалното ниво. Те участват епизодично, когато доброволческите дейности са от значение за индивида и се вписват в неговите други дейности. Чувството за принадлежност не е свързано с групата, а по-скоро с определен споделян интерес. Освен това тези интереси изглежда се отдалечават от политическите въпроси и проблемите на социалната класа в посока на културни проблеми и качество на живот (Inglehart, Baker, 2000). Идеализмът прави път на по-осезаеми и прагматични цели. Рефлексивните доброволци очакват голяма доза гъвкавост и мобилност от организациите, като се предпочитат краткосрочни, базирани

на проекти задания. Постмодерното общество се характеризира с по-голяма индивидуализация и секуларизация, както и повече инструментални ориентации (Anheier, Salamon 1999).

Същевременно технологиите имат спорно въздействие върху социалните връзки, но не бива да се отрича, че в съвременните развити общества комуникацията и социалните взаимодействия приемат нови форми с помощта на мобилни и уеб технологии. Електронната комуникация също се превръща в ключова предпоставка за участие в групи, мрежи и по-големи социални системи. Въпросът за ефекта от различните нови цифрови форми на доброволно участие върху традиционните форми на доброволчество е важен (Eimhjellen, 2019). Цифровото доброволчество може да се определи като доброволческа работа през интернет, без среща лице в лице и изключва частното използване на интернет и доброволна работа за сдружение или организация. Една от най-популярните форми на участие е т.нар. краудсорсинг (crowdsourcing). Той е модерен метод за привличане на външно участие при поставянето на цели и вземането на решения, което надхвърля организационните граници в публичния и гражданския сектор. Краудсорсингът, превеждан от някои като „отворена ангажираност“, в буквален смисъл означава „използване на ресурса на тълпата“, и представлява получаване на необходимите услуги, идеи или продукти чрез привличане на голяма група от хора, всеки от които споделя идеи и алтернативи, извършва задачи, като най-често те са организирани онлайн. Проектите обикновено се обявяват публично и всеки може да се включи като доброволец. Краудсорсингът комбинира усилията на множество хора, като всеки има своя собствен принос в крайния резултат (Brabham, 2008).

В сравнение с аутсорсинга при краудсорсинга задачите се делегират не само на професионалисти, а и на аматьори. Обикновено за пример се дава Wikipedia, която е онлайн енциклопедията, чието съдържание се попълва и редактира от доброволци. Основна мотивация при използване на краудсорсинг е възможността за събиране на голям брой решения и информация на сравнително ниска цена, като участниците допринасят предимно поради социални и интелектуални мотиви, а не търсейки печалба. Дори американската космическа агенция NASA използва метода, например за откриване на системи с екзопланети в рамките на проекта „Exoplanet Explorers“. Привлечени са голям брой доброволци, които са както учени професионалисти, така и любители.

Въпреки новите тенденции в доброволството и силната му индивидуализация, изглежда две важни връзки на доброволците – с неправителствените организации и общностите, продължават да са важен предмет на изследване и изучаване. Основно предизвикателство за привличането на доброволци в организациите от гражданския сектор е, че професионализацията им може да намали уникалния им доброволчески характер и да застраши тяхната мисия и ценностна база (Dolnicar, Irvine, Lazarevski, 2008). Изискванията за нови доброволци стават по-специализирани и само висококвалифицираните имат място, а по-малко квалифицираните доброволци може вече да не са „достатъчно добри“. Професионализацията извежда сериозни ребуси и заплашва връзките с доброволството и доброволците, които, макар да подлежат на

организиране, трябва да запазят автентичност и граждански дух (Eikenberry, Kløver, 2004). Това предполага преосмисляне на част от управленските подходи по отношение на доброволците в гражданския сектор, на което ще се обърне внимание в следващата част от настоящото изложение.

Същевременно идеята, че съвременното доброволчество в развитите страни напълно е скъсало с традиционното прообщностно извършване на доброволен труд, не се потвърждава в културните практики на някои общества. Една специфична общностна доброволческа практика се открива в Норвегия. Тя е еволюирала от относително чисто комунитарната си природа до фактор за обществено-икономическо развитие. По един или друг начин култивирането на просоциално и кооперативно поведение, което е от основно значение в конкретната норвежка културна практика *dugnad*, играе съществена роля в успеха на страната. *Dugnad* е трудна за превод дума, защото няма пряк еквивалент в българския, английския или дори на датски или шведски. Основният речник на норвежкия писмен език *Vokmålsordboka*, описва етимологията на думата като комбинация от глагола *duge* и суфикса *nad*. *Duge* означава „да мога“, „да бъда полезен“, докато *nad* съответства на латинското *atus*, което се добавя към съществително за обозначаване на пасивни качества.

Dugnad включва често и периодично взаимно участие в доброволна работа, която е трудоемка и извършвана като общност или колектив и е последвана от тържество или друго социално събиране. Така социалното събиране често следва утилитарното събитие. Дейностите се основават на сътрудничество и могат да включват всичко – от организиране на пролетно почистване в местната общност до изграждане на зала за спортния клуб на децата. Поддържа се общностното, докато се извършва някаква специфична работа, а отказът като цяло се възприема като неприемлив. Най-важното е „да си там“, като инвестираш времето си в общи усилия с други членове на общността. Разбирането на моралната предпоставка на този модел минава през понятието „социално отговорен гражданин“. Индивидуалната автономия се комбинира със специфично чувство за колективизъм и на това кръстовище между индивидуалните права и колективната отговорност най-важно е доверието, стъпващо на взаимно очакване.

Поведенческите анализатори Симон и Мобек (Simon, Mobeck, 2019) твърдят, че това е специфична културна практика, която насърчава просоциалното поведение. Според тях, тъй като е тя е обвързана със специфичен манталитет, трудно може да бъде пренесена другаде. Крайъгълният камък на *dugnad* е усещането за местна общност и солидарност (Wilson, Hessen, 2014). Традицията може да бъде проследена до селските общности от четиринадесети и петнадесети век. В преиндустриалната селска общност *dugnad* е установен като жизненоважна част от социалната организация в суровите северни територии. С променените структурните условия и процеса на модернизацията съседската взаимопомощ спира да е средство за оцеляване, а *dugnad* се превръща в термин, отнасящ се до съвместни усилия за колективен интерес. След двадесети век думата описва всякакъв вид обща работа, която служи на общностни цели и е мотивирана от лоялност и солидарност. Основните елементи на *dugnad* са: неплатен

труд; среща лице в лице; дефинирани задачи с начални и крайни точки; работата е последвана от социално събиране (Simon, Mobekk, 2019). Така dugnad е добре установена културна практика, която поддържа значителни социални ползи. Организиран е в почти всички общности като детски градини, квартали, училища и организации. Децата се включват от ранна възраст.

В голяма степен може да се твърди, че реципрочността е в основата на осъзнаването на ползите от dugnad. В старите селски общности реципрочността е икономическа необходимост. Социалната институция dugnad обаче оцелява като обичай, въпреки че проблемите, които първоначално е трябвало да реши, могат да бъдат решени по други начини или вече не съществуват. Dugnad е близък и до разбирането за принадлежността като определящ фактор за участието. Чувството за принадлежност е свързано както с физическото пространство, така и със социалните отношения.

Учени като Сенет (Sennett, 2012) или Уилсън (Wilson, 2015) предполагат, че липсата на сътрудничество във и между обществата стои зад много кризи на 21-ви век. В тази връзка Уилсън и Хесен (Wilson, Hessen, 2014) предполагат, че примиряването на конфликта между личния интерес и взаимната изгода, който протича естествено и спонтанно в по-малки групи, може да бъде пренесено, за да се предотвратят етичните нарушения, които се случват в по-големи мащаби. Изучаването на подобни практики, въпреки очевидната им културна специфика, не бива да се подценява, а да се използва при търсенето на решения за управлението и стимулирането на доброволците на организационно, общностно и национално ниво.

УПРАВЛЕНИЕ НА ДОБРОВОЛЦИТЕ КАТО КЛЮЧОВ ОРГАНИЗАЦИОНЕН И ОБЩНОСТЕН РЕСУРС

Непринуденият характер на доброволчеството и разбирането за множеството мотиви на доброволците съвсем не бива да се възприемат като причини за отказ от преднамерено стимулиране на участието на организационно и общностно ниво. Някои практики се отнасят с пренебрежение към управлението на доброволческите организации и доброволците като нежелано „разсейване“ от по-важната работа по предоставяне на жизнено важни дейности и услуги (Worth, 2019).

Една от най-отличителните черти на гражданския сектор е неговият доброволен характер – организациите са свободно създадени доброволно и разчитат на доброволен труд. Доброволците имат както официален, така и психологически договор със своите организации. Официалният договор включва очакваната продължителност на ангажимента и естеството на очакваните задачи и роли. Психологическият договор включва доброволческите нагласи относно това, което доброволците дължат на организацията и какво им дава тя в замяна извън формалното (Englert, 2019).

Въпреки идиосинкратичната роля на доброволците в рамките на гражданския сектор малко организации притежават знания за стратегическо максимизиране на това предимство. Съществуват и редица заблуди, като например, че доброволците са безплатни и поради това не изискват особени допълнителни управленски и организационни усилия. Да, те работят, без да получават компенсация по пазарна

стойност за извършената работа, но всяка сериозна организационна инициатива изисква стратегическа визия и разходи за време, организиране и инфраструктура. Някой трябва да наблюдава начинанието, да подготви доброволците за задачите и т.н. Персоналът и ръководството трябва да са пряко ангажирани с доброволците. Усилията, свързани с тях, се нуждаят от визия и план, ресурси, достатъчни за съответната задача, квалифициран персонал, който да гарантира, че задачите се изпълняват гладко и се завършват.

Друга заблуда е, че не може да се „инвестира“ в доброволчески усилия, но всъщност ефективната доброволческа ангажираност изисква инвестиции, особено финансови. Тези инвестиции в обучение и трайна ангажираност и съпричастност се връщат с отложено действие. Същевременно доброволците не искат непременно само това, което иска организацията и ръководството ѝ – нуждите и мотивите невинаги съвпадат. Трябва да се познава и анализира не само това, с което доброволците допринасят за организацията, но и обратната връзка (Rehnborg, Bailey, Moore, Sinatra, 2009).

Гражданските и публичните организации не бива да залитат към наивни, чисто алтруистични обяснения за подбудите на доброволците, защото това може да намали потенциалния принос на доброволчеството. Напротив, мотивациите за доброволчество в една организация или конкретна нейна кампания обхващат целия спектър – от чисто алтруистични цели до съвсем егоистични интереси (Esmond, Dunlop, 2004). Когато хората, движени от ценности, вярват, че изпълняват значима и ефективна роля в рамките на организацията, техният ангажимент към доброволчески усилия вероятно ще се увеличи. Когато хората са движени от по-външни мотивации (кариерно развитие, социални нужди) и са осигурени задачи и среда, които отговарят на тези нужди, те са по-склонни да се върнат отново в организацията.

Участието на доброволците в дадена организация може да бъде разделено на няколко етапа, отчитащи предшестващите очаквания, преживяванията и последици. Предшестващата фаза е катализатор, който прави едно лице доброволец (Omoto, Snyder, 2002). Преживяванията са свързани с всички оперативни ангажименти и дейности, а последващата фаза – с това как доброволческият опит влияе върху бъдещо поведение и нагласи.

На база на наличните цели и нуждите от доброволчески труд в една организация могат да бъдат идентифицирани поне три различни начина за провеждане на кампания за набиране на доброволци (McCurley, 1994): набиране, фокусирано върху количеството (набирането на голям брой доброволци за кратък период и без да се изискват особено специализирани умения); целево набиране (фокус върху предварително определена и ограничена група доброволци, които могат да предоставят конкретни умения, базирани на профил на „идеалния човек за работата“); набиране на концентрични кръгове (да се осигури малък, но постоянен поток от доброволци, като основното средство е „от уста на уста“).

От организационна гледна точка най-важен е балансът на личните мотиви с организационните цели. Когато мотивацията на доброволците е движена от традиции и норми, например принадлежност към определена социална среда или лична

загриженост, е логично да се прилага комбиниран подход между индивидуални мотиви и организационни цели. Ефективността на доброволците в една организация зависи от готовността и възможността за изпълнение на задачите. Готовността за изпълнение говори за мотивацията на доброволеца да полага усилия в работата си. А възможността за изпълнение описва дали съществуват подходящите условия, които дават възможност на лицата да си вършат работата добре (Rogers, Jiang, Rogers, Intindola, 2016). Ако водещите ценности не са ясни и не се споделят от всички членове, сътрудници и партньори, организациите лесно могат да станат жертва на външни и вътрешни противоречия и да бъдат неефективни (Steiss, 2003).

В публичните и неправителствените организации най-големите разходи, но и най-големият актив, са служителите (Pynes, 2009). Ключовата разлика между фирмите и гражданските организации е, че вторите имат хора, които работят с тях, а не за тях. За разлика от производствените предприятия, които могат да използват технологии за автоматизиране на производството на своите продукти и да намаляват персонала, организациите с идеална цел разчитат на компетентността и отдадеността на служители и доброволци. Машините не могат да заменят хората в гражданските организациите. В резултат на това разходите им, свързани с персонала, обикновено са между 50 и 80 процента от бюджета (Cascio, Boudreau, 2008). Ангажираността на служителите и доброволците очевидно е ключова по отношение на производителността и качеството на работа в гражданските организации (Denhardt, Aristigueta, Rawlings, 2020).

Управлението на човешките ресурси в организациите, разчитащи на доброволци, се затруднява от необходимостта от диференциране на управлението на доброволците и това на редовите служители, макар и двете групи да имат по-слаба парична ориентация от работещите в частния сектор. По-скоро служителите са мотивирани от фактори, като подобряване на личната компетентност, автономия и чувство за принадлежност. За разлика от частните компании, в които печалбата е основната корпоративна и индивидуална цел, разбирането за успех в организации с идеална цел е многоизмерено (Helmig, Ingerfurth, Pinz, 2014).

Доброволците са мотивирани, когато имат ясни и предизвикателни цели за постигане; участват в определянето на самите цели; получават обратна връзка за напредъка по пътя към договорените цели. За разлика от това, малкото предизвикателства, слабото участие и липсата на обратна връзка могат да доведат до пасивност, зависимост и чувство за психологически провал. Хейли-Лок (Haley-Lock, 2008) определя пет водещи мотива, които повишават удовлетвореността от работата у служители и доброволци в организациите с идеална цел: отдаденост на кауза (желанието за въздействие върху големи социални проблеми); начин на живот (желанието за постигане на баланс между работни и неработни отговорности); автономност (желанието за избор как и кога да се изпълняват задачи); управленска компетентност (желанието за напредък и заемане на по-висока позиция) и предприемаческо творчество (желанието за разработване на програми според собствена визия и свобода за работа).

Управлението на доброволците логично е силно повлияно от класическите теории за управление на човешки ресурси. Натискът върху организациите да използват

ефективно и ефикасно своите оскъдни ресурси се увеличава. С оглед на тази тенденция те трябва да разработват и нови стратегии за доброволчество. В същото време литературата за доброволците подчертава, че те се различават категорично от платения персонал (Studer, 2016). Има малко емпирични изследвания, насочени специфично към доброволците от организационна гледна точка (Hager, Brudney, 2011). Различават се хронологично поне два подхода за управлението на доброволците в неправителствения сектор. Бизнес базираният модел за управление на доброволците като човешки ресурси е традиционен подход „от горе надолу“ за координация на доброволците с доминиране на начина, по който доброволческите програми се управляват в началото (Macduff, Netting, O'Connor, 2009). При тази линейна и предвидима система традиционното управление на доброволците следва функционализма като рационален модел. Новият подход за управление на човешките ресурси се фокусира върху доброволците като „уникален организационен ресурс“ (Studer, 2016). Обръща се много сериозно внимание на взаимодействието, което се осъществява между доброволците, от една страна, и платения персонал, стратегическите органи на организацията и други заинтересовани страни, от друга. Доброволците трябва да споделят визията и работната етика на организацията.

Фишър и Коул (Fisher, Cole, 1993) препоръчват доброволческите програми да се разработват пряко свързано с мисията на организацията. Отношенията на служителите с доброволците са критични и често между тях има напрежение. За да се премахне то, има нужда от ясни правила за включването на доброволците и разграничение от дейностите, които се извършват от постоянните платени служители.

Доброволците към организациите могат да бъдат класифицирани в две категории – свързани и несвързани (или спонтанни) доброволци. Особено видна е разликата между тях при дейности като реакция при бедствия. При организациите, занимаващи се с реакция при кризи, свързани доброволци са тези с постоянен ангажимент, които са обучавани специално (FEMA, 2003). Несвързани, или спонтанни доброволци, са тези, които реагират спонтанно непосредствено след бедствие или спешен случай. Способността на организациите и общностите да поемат и двата вида доброволци изисква предварително планиране. Спонтанните доброволци могат да създават опасност и дори да дадат жертви, ако са зле управлявани, защото им липсва скрининг и обучение (FEMA, 2003).

Епизодичните доброволци, въпреки това, са жизненоважни за дейностите на гражданските организациите, но теоретичните изследвания върху епизодичното доброволчество са оскъдни (Hyde, Dunn, Wax, Chambers, 2016). Поради рефлексивния характер на тези доброволци, могат да се появят предизвикателства за организациите, като загуба на ресурси; проектна и организационна информация; повишено натоварване за останалите доброволци и сътрудници и загуба на дарения или ангажименти от партньорства, причинени от циркулиращите доброволци (Clary, Synder, Stukas, 1996). Като се има предвид икономическото и обществено значение на доброволството в съчетание с призивите за повече научно обосновани насоки за

управлението на доброволци (Musick, Wilson 2008), изглежда важно да се разширят знанията по тези въпроси.

От гледна точка на публичното управление доброволството не е просто израз на индивидуална ангажираност и спонтанен резултат от живота в общността, то е съзнателно и може да се превърне в обект на политики (Dekker, Halman, 2003). Поради това доброволството трябва да се разглежда като стратегически ресурс, на който може да се влияе положително чрез целенасочени публични политики. Така доброволството попада и в обсега на намеса и регулации на държавните органи и публичната администрация. В този смисъл е добре да се избягва налагането на твърде много регулации за доброволческия труд и правенето на опити да се привлекат доброволците като собствен ресурс на администрацията. Гражданското участие на доброволците трябва да си остане гражданско и доброволно и администрацията не следва да си поставя за постоянна цел мобилизиране на доброволци. Прекомерната намеса пък вероятно намалява силата и възпитаването на ангажираността и създава пречки пред неправителствените организации, за които доброволците са основен ресурс.

Ролята на публичните власти следва да е стимулираща и улесняваща и може да включва благоприятна фискална и законодателна рамка. Наличието на доброволчески центрове е една от организационните предпоставки за стимулиране на доброволството. Създаването на постоянна „банка“ от ангажирани доброволци трябва да бъде цел на публичните органи в различните дейности и сектори. Нивото на доброволчество на национално ниво зависи от множество фактори, като например икономическата и политическа ситуация, разпознаваемостта и степента на развитие на гражданския сектор, установените традиции, пазара на труда, формите на заетост. Може би най-важната роля на публичните органи в този контекст е свързана с възпитаването на активни граждани сред подрастващите поколения, поради което образователната система трябва систематично да се обърне към стимулиране на доброволството наред с други важни категории като предприемаческо мислене и гражданска ангажираност. Това е особено важно в бившите социалистически страни от Централна и Източна Европа, включително България.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД РАЗВИТИЕТО НА ДОБРОВОЛЧЕСТВОТО В БЪЛГАРИЯ

Потенциалът на доброволството и доброволците изглежда все още подценен в България. Това важи едновременно на индивидуално и организационно ниво, а и от гледна точка на публичните ползи – социални и чисто икономически. У нас нивото на доброволчество се приема за ниско спрямо другите страни в ЕС. Според различните изследвания, свързани с годината на доброволството (напр. ГНК, 2010) много високо участие на доброволци има страни като Холандия, Австрия, Швеция и Обединеното кралство (над 40% от пълнолетното население), в Дания, Финландия, Люксембург и Германия участието е между 30 и 40%, а най-ниско е участието в България, Гърция, Италия и Литва (под 10%).

Проучванията на национално ниво, макар и да се провеждат твърде рядко, също потвърждават ниския дял на доброволческо включване. Освен това се отбелязват и някои вътрешни дисбаланси. Според изследване на Българския център за нестопанско право от 2014 година под 20% от участниците в проучването са мъже и доброволците са преимуществено жени като изключение от това са само спасителните дейности. Много голяма част (около 2/3 от доброволците) са на възраст между 20 и 40 години. По-голямата част от тях живеят в София. Най-честият профил е на млади и високообразовани хора, преобладаващо жени, работещи или продължаващи своето образование, живеещи предимно в столицата и областните градове. (БЦНП [BCNP] 2014). Най-популярните дейности са подпомагане на пострадали хора, грижа за болни и самотни, грижа за деца, почистване на замърсени райони, предоставяне на безвъзмездни услуги и консултации. Най-разпознаваемата доброволческа дейност очаквано е подпомагането на пострадали хора при бедствия, аварии и катастрофи. Най-съществената причина според анкетираните за малкият брой доброволци в страната е „отчуждението и липсата на съпричастност между хората“. Ниският брой доброволци сред по-възрастното население пък вероятно се дължи и на т.нар. „задължителен доброволен труд“ от периода преди 1989 г.

Все пак трябва да се отбележи, че има изградена известна относително стабилна инфраструктура за доброволчеството като са разработени няколко успешни платформи за свързване на организации и каузи с желаещи да се включат на доброволни начала. Съществуват и някои доброволчески мрежи за постоянни или конкретни доброволчески дейности и акции. Като един от видимите дефицити може да се посочи нехармонизираната правна рамка, което води до липса на ясна визия и стандарти. Липсват механизми за компенсирание на усилията на доброволците и възстановяване на разходите им, а съществуващото данъчно законодателство и осигурително законодателство не отчита наличието на предоставяне на труд доброволно. Би следвало да се отграничи ясно доброволчеството от другите форми на полагане на труд, с което да се намали и риска от потенциални злоупотреби. От съществена важност е увеличаването на популярността на доброволчеството, което зависи и от осмислянето на ползите от него.

Най-често полемиките около доброволчеството у нас са концентрирани около необходимостта от приемането на специален закон за доброволчеството. Счита се, че приемането на такова законодателство ще създаде базата за стимулиране на доброволците. В разните проекти за закон през годините, които така и не стигат до пленарна зала, винаги доброволчеството е формулирано като организирано извършване на доброволческата дейност, при което дейността на доброволеца се организира, координира или наблюдава и не се извършва спонтанно или инцидентно от доброволеца. Така доброволческа дейност е дейност, извън трудовите и служебни правоотношения на доброволеца, която се изразява в полагането на труд или предоставяне на услуги, по собствен избор и без получаване на възнаграждение. Презюмира се, че държавата трябва да подпомага и насърчава доброволческите дейности чрез данъчни, финансови, икономически и други облекчения и стимули,

определени в съответните специални закони. Доброволческа дейност се възприема като организирана от юридически лица с нестопанска цел и читалища, вероизповедания, здравни, лечебни, социални, образователни, екологични, научни, спортни, културни учреждения, органи на държавна власт и на местно самоуправление, международни организации.

Ползата от специален закон за доброволчеството не бива да се абсолютизира. Трудно може да се защити тезата, че с нормативен акт гражданите ще станат по-активни и общностно и социално ангажирани. Въпреки това е безспорно, че доброволците би следвало да имат ясни права (напр. здравословна и безопасна работна среда, недискриминационно отношение, застраховане и осигуряване, обучение, зачитане на правата и други привилегии), но и отговорности и задължения (добросъвестно изпълняване на поети ангажименти, избягване на конфликти, спазване на етични стандарти, поверителност и др. Отговорността за злополуки и небрежност в дейността на доброволците трябва да са регламентирани. Хубаво е да се търсят правни механизми (вкл. писмено споразумение) за договаряне и гарантиране на доброволческия труд. Необходимо е определяне на организациите, на които може да се предоставя доброволно труд, техните права, задължения и отговорност. Желателно е да се създаде публичен регистър на организиращите доброволческа дейност., да се регламентира използването на доброволчески документи като идентификационна карта и доброволческа книжка.

Възможните проблеми, възникващи в резултат на пълната липса на правна защита варират от неправилно прилагане на трудовото законодателство, до данъчното облагане на времето, отделено за доброволчество; загуба на помощи за безработица; въпроси, свързани с отговорността; доброволци, работещи при опасни условия и незапознати с правата и отговорностите си (Хаджи-Мицева [Hadzhi-Mitseva] 2005).

Всъщност европейските нормативни рамки са различни. Твърди се, че правно регламентирани, което ограничава или предотвратява доброволчеството, тъй като е прекалено описателно или не отчита местните доброволчески традиции, следва да се избягва, а доброволческите организации следва да бъдат включвани пряко във формулирането на подобно законодателство. Докато в някои страни липсата на законодателна рамка не е пречка за доброволците и доброволческите организации, в други тази липса затруднява дейността им, а в трети доброволците имат ограничен достъп до извършването на доброволческа дейност в резултат от ограничителни правни рамки (СОМ, 2011). Има закони, които рамкират доброволчеството, а други умишлено нямат специална правна рамка. Отговорности по отношение на доброволчеството има не само на национално, но и на поднационално ниво в страни като Германия, Белгия или Испания. Редица държави са разработили специални стратегии за своите политики относно доброволчеството. Понякога са уредени само отделни аспекти на доброволчеството - трудово законодателство, младежко доброволчество, данъчното и осигурително законодателство. В редица държави (Литва, САЩ, Германия, Холандия, Ирландия, Дания, Белгия, Чехия и др.) се предвиждат данъчни облекчения за организации и доброволци. Опитът на отделните

страни показва, че неблагоприятната нормативна уредба може да постави сериозни спънки пред доброволството, тъй като много от националните закони възпрепятстват доброволството или не го подкрепят. Това е особено валидно за онези страни от Централна и Източна Европа, в които доброволството не е неделима част от обществената култура понякога е трудно или рисковано да се регулират правно всички възможни форми на доброволство. Няма универсален начин за регулиране на доброволството, най-вече поради естеството на доброволческите инициативи, но и поради различните цели, които страните се стремят да постигнат чрез законодателството (Хаджи-Мицева [Hadzhi-Mitseva] 2005). Макар в българското законодателство да не съществуват определения за безвъзмезден труд и ясна регламентация в данъчните, застрахователните и осигурителните правила, има няколко нормативни акта, които засягат дейността и статута на доброволците. В Закона за закрила на детето сред основните принципи на закрила на детето е въведено и насърчаване на доброволното участие в дейностите по закрилата на детето. Според Закона за Физическото възпитание и спорта училищата осигуряват условия за продължаване на спортните занимания извън задължителното обучение по физическо възпитание. Извънкласната спортна дейност с учениците е доброволна и се организира от директора на училището под ръководството на професионално подготвени учители и треньори. С приемането на Закона за Българския Червен кръст е извършена промяна в Кодекса на труда и е предвиден допълнителен платен отпуск за участие като доброволец в мероприятия и обучения, организирани от БЧК - до 5 работни дни за мероприятия и до 3 работни дни за обучения. Това е начин за компенсиране на усилията на доброволците, но обхваща само дейността на БЧК. В закона за младежта има отделна глава (шеста) за младежкото доброволство. Младежката доброволческа дейност е определена като общественополезна и извършвана безвъзмездно в сферата на социални, младежки, спортни и други дейност. Младежките организации следва да въвеждат и популяризират добри практики за младежка доброволческа дейност. Уредени са инструктаж за безопасност на труда, специализирано обучение, получаването на документ, удостоверяващ участието на доброволеца.

Най-подробно уредената форма на доброволческа дейност е тази, която е организирана в рамките на т. нар. доброволни формирания, ангажирани със спасителни дейности и реакции при извънредни ситуации. Основната институция, имаща отговорност за изграждане на доброволни формирания, е местната власт. Общините трябва да са движещата сила в процесите по създаване и развитие на доброволни формирания. Това всъщност е единствената делегирана от държавата дейност, средствата за която се предоставят предварително в общинските бюджети, но все още няма добре развита система от ефективно действащи доброволни формирания. Според Наредбата за реда за създаване и организиране на дейността на доброволните формирания за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях от 2012 г. за доброволци в доброволните формирания се приемат: пълнолетни български граждани на възраст до 60 години; физически и психически здрави лица; неосъждани за извършени престъпления от общ

характер. В Стратегията за развитие на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и други извънредни ситуации за периода 2021-2030 година се посочва, че още през XIX век, по примера на развитите страни, в Република България е осъзната нуждата от изграждане на доброволни пожарни команди. Аргументирана е необходимостта от по-голяма ангажираност на населението в осигуряване на навременна реакция при това в условията на променящите се очаквания от доброволците, демографските промени и липсата на финансови и технически средства. Като особено важно се посочва продължаващото популяризирането на доброволчеството и повишаването на публичността и признателността към дейността, която упражняват доброволците. Според текста трябва да се насърчават работодателите към партньорство с доброволческия сектор. Счита се, че законите трябва да гарантират, че работещите лица не губят придобивките, на които имат право, в резултат на доброволческите им ангажименти. В крайна сметка според регистъра на доброволните формирования за защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации към началото на 2023 г. са регистрирани около 3250 доброволци и е осигурено е покритието на около 92 % от общините (<https://www.mvr.bg/gdpcbzn>).

Извън темата за регламентирането на доброволчеството като инструмент за социално включване и общностна сплотеност за публичните органи има и още една по-прагматична причина за търсенето на доброволческо включване – част от дейностите и услугите в съвременното общество се предоставят по-ефикасно и по-ефективно благодарение на тях и типични примери могат да се открият не само в спасителните акции и кризисните реакции, но и в културната сфера, спорта, социалните дейности и дори образователния сектор.

Въпреки историческите традиции и постепенното осъвременяване на нормативната уредба нивата на доброволчество в България все още изглеждат значително по-ниски в сравнителните европейски изследвания. Липсва доверие и достатъчно познаване на гражданския сектор. Припознават се добре конкретни инициативи, като кръводаряване, екологични акции, събиране на пластмасови капачки, а организиранияте форми се асоциират с Червения кръст, включително младежките му организации (в България има между 5 000 и 10 000 членове и регистрирани доброволци на БЧК). Участието на доброволни начала не само на младежи, но и на квалифициран персонал, експерти, изследователи е много важно за развитието на организациите с идеална цел. Доброволчеството е основният ресурс на организациите с идеална цел, то не е само реакция при кризи и помощ за нуждаещи се, то предполага и експертно доброволчество и по-траен ангажимент.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Доброволчеството в контекста на публичните органи и неправителствените организации се нуждае от непрекъснато стимулиране и развитие. Това е в интерес и на общностното развитие и на самите публични органи, защото, макар кризата на легитимността да обгръща държавата през последните години, има полезен „страничен продукт“ от това в откриването или преоткриването на алтернативните форми на

социална сила. В България има потенциал за разширяване на доброволните дейности отвъд разбирането за реакция при бедствия и кризи и епизодични социални акции. Това предполага значително разширяване на неговия обхват като дейности и обхванати целеви групи. Така например, в европейските страни със застаряващо население, включително България, доброволството може да обхване не само активните граждани в младежка възраст, но хората с експертен и житейски опит, които формално са излезли от трудовия пазар, но могат да намерят нови форми за индивидуална и груповата ползност. Нужен е дебат за българския „dugnad“, който да събира индивидуални и колективни цели и да води до социални и икономически ефекти.

БИБЛИОГРАФИЯ

Български център за нестопанско право, БЦНП (2002) Правна рамка на доброволната дейност и доброволците. София: БЦНП [Balgarski tsentar za nestopansko parvo, BCNP (2002) Pravna ramka na dobrovolnata deynost i dobrovoltsite. Sofia: BTsNP].

Български център за нестопанско право, БЦНП (2014) Нови аспекти на доброволството – проучване на нагласите сред действащи доброволци в България. Проучване в рамките на проект „Легитимност чрез видимост, знания и споделени ресурси“, финансиран от Фондация Чарлз Стюарт Мотт, за периода 01.01.2012 - 31.12.2014. София: БЦНП [Balgarski tsentar za nestopansko parvo, BCNP (2014) Novi aspekti na dobrovolchestvoto – prouchvane na naglasite sred deystvashti dobrovoltsi v Bulgaria. Prouchvane v ramkite na projekt „Legitimnost chrez vidimost, znania i spodeleni resursi“, finansiran ot Fondatsia Charlz Styuart Mott, za perioda 01.01.2012 - 31.12.2014. Sofia: BTsNP].

Хаджи-Мицева, К. (2005) Сравнителен анализ на европейските правни системи и практики по отношение на доброволството. София: БЦНП [Hadzhi-Mitseva, K. (2005) Sravnitelen analiz na evropeyskite pravni sistemi i praktiki po otnoshenie na dobrovolchestvoto. Sofia: BTsNP].

Радев, Н. (2012) Доброволен труд и гражданска инициатива. Велико Търново: УИ „Св. св. Кирил и Методий“ [Radev, N. (2012) Dobrovolen trud i grazhdanska initsiativa. Veliko Tarnovo: UI „Sv. sv. Kiril i Metodiy“].

Amato, P. (1990) Personality and Social Network Involvement as Predictors of Helping Behavior in Everyday Life, *Social Psychology Quarterly*, 53, 31–43.

Anheier, H. (2005) *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*, London, UK, Routledge.

Anheier, H., Salamon, L. (1999) Volunteering in Cross-National Perspective, *Initial Comparisons, Law and Contemporary Problems*, 62 (4), 43–65.

Arrow, K. (1975) Gifts and Exchanges, in Phelps E. (ed.), *Altruism, Money and Economic Theory*, New York, Russell Sage, 13–28.

Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books.

- Barker, G. (1993) Values and Volunteering, in Smith J. (ed.) *Volunteering in Europe*, London, Voluntary Action Research, Second Series, 2, 10–31.
- Batson, C., Ahmad, N., Tsang, A. (2002) Four Motives for Community Involvement, *Journal of Social Issues*, 58 (3), 429–445.
- Beck, U. (2000) *Freiheit oder Kapitalismus, im Gespräch mit Willms, J.* Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Becker, G. (1976) Altruism, Egoism, and Genetic Fitness: Economics and Sociobiology, *Journal of Economic Literature*, 4, 817–826.
- Brabham, D. (2008) Crowdsourcing as a Model for Problem Solving: An Introduction and Cases, *Convergence*, 14 (1), 75–90.
- Butcher, J., Einolf, C. (2017) Volunteering: A Complex Social Phenomenon, in Butcher, J., Einolf, C. (eds.) *Perspectives on Volunteering Voices from the South*, Springer International Publishing Switzerland, 3–26.
- Cascio, W., Boudreau, J. (2008) *Investing in People: The Financial Impact of Human Resource Initiatives.*, Upper Saddle River, N.J., Prentice Hall.
- Clary, E., Snyder, M., Stukas, A. (1996) Volunteers' Motivations: Findings from a National Survey, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25 (4), 485–505.
- Cnaan, R., Handy, F., Wadsworth, M. (1996) Defining Who Is a Volunteer, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25 (3), 364–383.
- COM (2011) 568 final, Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the European Parliament - Communication on EU Policies and Volunteering: Recognising and Promoting Cross-border Voluntary Activities in the EU, Brussels, 2012/C, 181/26.
- Coles, R. (1994) *The call of service*, New York, Houghton Mifflin Harcourt.
- Collard, D. (1978) *Altruism and Economy: A Study in Non-Selfish Economics*, Martin Robertson, Oxford.
- Covaart, M., van Daal, H., Munz, A., Keesom, J. (2001) *Volunteering worldwide*, Netherlands Institute of Care and Welfare, Utreclit.
- Dekker, P., Halman, L. (2003) Volunteering and Values, An Introduction, in Dekker, P., Halman, L. (eds.) *The Values of Volunteering, Cross-Cultural Perspectives*, Springer Science, Business Media New York, 1–17.
- Dekker, P., Uslaner, E. (2001) *Social Capital and Participation in Everyday Life*, London, Routledge.
- Dekker, P., Van den Broek, A. (1998) Civil Society in Comparative Perspective: Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 9, (1), 11–38.
- Denhardt, J., Aristigueta, M., Rawlings, K. (2020) *Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations*, Fifth Edition, SAGE Publications Asia-Pacific Pte. Ltd.
- Dolnicar, S., Irvine, H., Lazarevski, K. (2008). Mission or Money? Competitive Challenges Facing Public Sector Nonprofit Organisations in an Institutionalised Environment, *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 13 (2), 107–117.

- Eckstein, S. (2001) Community as Gift-giving: Collectivistic Roots of Volunteerism, *American Sociological Review*, 66 (6), 829–851.
- Eikenberry, A., Kluver, J. (2004) The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?, *Public Administration Review*, 64 (2), 132–140.
- Eimhjellen, I. (2019) New Forms of Civic Engagement. Implications of Social Media on Civic Engagement and Organization in Scandinavia, in Henriksen, L., Svedberg, L., Sköndal, E. (eds.) *Civic Engagement in Scandinavia, Volunteering, Informal Help and Giving in Denmark, Norway and Sweden*, Springer Nature Switzerland, 135–152.
- Eimhjellen, I., Steen-Johnsen, K., Folkestad, B., Ødegård, G. (2018) Changing Patterns of Volunteering and Participation, in Enjolras, B., Strømsnes, K. (eds.) *Scandinavian Civil Society and Social Transformations, The Case of Norway*, Springer International Publishing AG, Springer Nature, 25–65.
- Ekeh, P. (1974) *Social Exchange Theory: The Two Traditions*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Englert, B. (2019) *Personalmanagement in Nonprofit Organisationen. Zur Rolle des Person-Environment Fit*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer.
- Esmond, J., Dunlop, P. (2004) Developing the volunteer motivation inventory to assess the underlying motivational drives of volunteers in Western Australia, CLAN WA Inc. research report.
- Etzioni, A. (1986) The Case for a Multiple-Utility Conception, *Economics and Philosophy*, 2, 159–183.
- Federal Emergency Management Agency, FEMA (2003). *Developing and Managing Volunteers: Student Manual*, Washington, DC, Government Printing Office.
- Fioramonti, L., Kononykhina, O. (2014) Measuring the Enabling Environment of Civil Society: A Global Capacity Index, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26, 466–487.
- Fisher, J. Cole, K. (1993) *Leadership and Management of Volunteer Programs: A Guide for Volunteer Administrators*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Galston, W., Levine, P. (1997) America's Civic Condition, *The Brookings Review*, 15 (4), 23–26.
- GHK (2010) *Study on Volunteering in the European Union – Country Report Bulgaria*, Study on behalf of the European Commission, Directorate-General for Education and Culture, Published on 17 February 2010, Brussels.
- Hager, M. Brudney, J. (2011) Problems recruiting volunteers: Nature versus nurture, *Nonprofit Management & Leadership*, 22, 137–157.
- Haley-Lock, A. (2008) Happy Doing Good? How Workers' Career Orientations and Job Satisfaction Relate in Grassroots Human Services, *Journal of Community Practice*, 16 (2), 143–163.
- Helmig, B., Ingerfurth, S., Pinz, A. (2014) Success and Failure of Nonprofit Organizations: Theoretical Foundations, Empirical Evidence, and Future Research, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25 (6), 1509–1538.

- Henriksen, L., Strømsnes, K., Svedberg, L. (2019) Understanding Civic Engagement in the Scandinavian Context, in Henriksen, L., Svedberg, L., Sköndal, E. (eds.) *Civic Engagement in Scandinavia, Volunteering, Informal Help and Giving in Denmark, Norway and Sweden*, Springer Nature Switzerland, 1–31.
- Hibbert, S., Piacentini, M., Dajai, H. (2009) Understanding Volunteer Motivation for Participation in a Community Based Food Cooperative, *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 8 (1), 30–42.
- Hyde, M., Dunn, J., Bax, C., Chambers, S. (2016) Episodic Volunteering and Retention: An Integrated Theoretical Approach, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45 (1), 45–63.
- Hustinx, L., Lammertyn, F. (2003) Collective and Reflexive Styles of Volunteering: A Sociological Modernization Perspective, *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 14 (2), 167–187.
- Inglehart, R. (2003) Modernization and Volunteering, in Dekker, P., Halman, L. (eds.) *The Values of Volunteering, Cross-Cultural Perspectives*, Springer Science, Business Media New York, 55–70.
- Inglehart, R., Baker, W. (2000) Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values, *American Sociological Review*, 65 (1), 19–51.
- Inglehart, R. (1997) *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Johns Hopkins University and International Labor Organization (2010) *Manual on the Measurement of Volunteer Work*, Geneva, ILO.
- Kaltenbrunner, K. (2018) *Dynamisierung des Nonprofit-Managements Eine führungsorientierte Mikrofundierung von Dynamic Capabilities in NPOs*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature.
- Macduff, N., Nettting, F., O'Connor, M. (2009) Multiple Ways of Coordinating Volunteers with Differing Styles of Service, *Journal of Community Practice*, 17, 400–423.
- Mason, D. (1984) *Voluntary Nonprofit Enterprise Management*, New York, Plenum Press.
- Mauss, M. (2002) *The Gift: Forms and Functions for Exchange in Archaic Societies*, London, Routledge Classics.
- McCurley, S. (1994) Recruiting and Retaining Volunteers, in Herman R. (ed.), *The Jossey Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, San Francisco, CA, Jossey-Bass, 511–534.
- Meijs, L., Brudney, J. (2007) Winning Volunteer Scenarios: The Soul of a New Machine, *The International Journal of Volunteer Administration*, 24 (6), 68–79.
- Menchik, P., Weisbrot, B. (1987) Volunteer Labor Supply, *Journal of Public Economics* 32, 159–183.
- Moody, M. (2008) Serial Reciprocity: A Preliminary Statement, *Sociological Theory*, 26 (2), 130–151.
- Musick, M., Wilson, J. (2008) *Volunteers: A Social Profile*, Bloomington, Indiana University Press.

- Omoto, A., Snyder, M. (2002) Considerations of Community: The Context and Process of Volunteerism, *American Behavioral Scientist*, 45 (5), 846–867.
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Pynes, J. (2009) *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations a Strategic Approach*, N.J., John Wiley & Sons, Inc.
- Rehnborg, S. Bailey, W., Moore, M., Sinatra, C. (2009) *Strategic Volunteer Engagement: A Guide for Nonprofit and Public Sector Leaders*, OneStar Foundation, Austin, TX.
- Rogers, S., Jiang, K., Rogers, C., Intindola, M. (2016) Research Note Strategic Human Resource Management of Volunteers and the Link to Hospital Patient Satisfaction, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45 (2), 409–424.
- Sahlins, M. (1965) On the Sociology of Primitive Exchange, in Banton M. (ed.) *The Relevance of Models for Social Anthropology*, London, Tavistock, 139-236.
- Salamon, L., Haddock, M., Sokolowski, W. (2017) Closing the Gap? New Perspectives on Volunteering North and South, in Butcher, J., Einolf, C. (eds.) *Perspectives on Volunteering Voices from the South*, Springer International Publishing Switzerland, 29–51.
- Sennett, R. (2012) *Together: The rituals, pleasures and politics of cooperation*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Simon, C., Mobekk, H. (2019) Dugnad: a Fact and a Narrative of Norwegian Prosocial Behavior, *Perspectives on Behavior Science*, 42, 815–834.
- Simon, H. (1990), A Mechanism for Social Selection and Successful Altruism, *Science*, 250, (4988), 1665–1668.
- Smith, D., Van Puyvelde S. (2016) Theories of Associations and Volunteering, in Smith, D., Stebbins, R., Grotz, J. (eds.) *The Palgrave Handbook of Volunteering, Civic Participation, and Nonprofit Associations*, Palgrave Macmillan, 59–89.
- Smith, D. (1994) Determinants of Voluntary Association Participation and Volunteering: A Literature Review, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 23 (3), 243–263.
- Sokolowski, W. (1996) Show Me the Way to the Next Worthy Deed: Toward a Microstructural Theory of Volunteering and Giving, *Voluntas*, 7 (3), 259–278.
- Stebbins, R. (2012) Unpaid Work of Love: Defining the Work-leisure Axis of Volunteering, *Leisure Studies*, 10.1080/02614367.2012.667822.
- Steiss, A. (2003) *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*, N.Y., Routledge.
- Studer, S. (2016) Volunteer Management: Responding to the Uniqueness of Volunteers, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45 (4) 688–714.
- United Nations Volunteers, Independent Sector (2001) *Measuring Volunteering: A Practical Toolkit*, Bonn, Germany & Washington, DC, UNV & Independent Sector.
- United Nations Volunteers (1999) *Expert Working Group Meeting on Volunteering and Social Development*, New York, November 29–30.
- Vantilborgh, T., Bidee, J., Pepermans, R., Willems, J., Huybrechts, G., Jegers, M. (2011) *A New Deal for NPO Governance and Management: Implications for Volunteers Using*

Psychological Contract Theory, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22 (4), 639–657.

Wilson, D., Hessen, D. (2014) Blueprint for the Global Village, *Clidynamics: The Journal of Quantitative History and Cultural Evolution*, 5 (1), 123–157.

Wilson, D. (2015) *Does altruism exist?: Culture, genes, and the welfare of others*, New Haven, CT, Yale University Press.

Wilson, J. (2000) Volunteering, *Annual Review of Sociology*, 26, 215–240.

Worth, M. (2019) *Nonprofit Management Principles and Practice*, The George Washington University, CQ Press, SAGE Publications, Inc.

Wuthnow, R. (1991) *Acts of Compassion*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

Ziemek, S. (2005) Economic Analysis of Volunteers' Motivation: A Cross-country Study, *The Journal of Socio-Economics*, 35, 532–555.