ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 16/ Number 2/ May 2025



Content

ECONOMY, POLITICS, POLICY

INTEGRATION OF UKRAINIAN MIGRANTS IN THE CONTEXT OF PROMOTING A SHARED SOCIETY
Tatyana Braga

INSTITUTIONAL AND POLITICAL-ECONOMIC PECULIARITIES OF MODERN UKRAINE: POLICY IMPLICATIONS IN TIME OF WAR
Vladimir Dubrovskiy

THE USE OF NETWORK ANALYSIS FOR THE DETECTION OF CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT: THE BULGARIAN CASE AS A TESTING GROUND
Mario Rusinov

SHARED SOCIETY: THEORY AND PRACTICE

НОВИ ЦЕЛИ СЪС СТАРИ ИНСТРУМЕНТИ: ЕФЕКТИТЕ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ / NEW GOALS WITH OLD INSTRUMENTS: THE EFFECTS OF SOCIAL POLICY IN BULGARIA
Татяна Томова / Tatyana Tomova

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД СПЛОТЯВАНЕТО ОКОЛО ОБЩИ ЦЕЛИ И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ХОРИЗОНТАЛНИ ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ / CHALLENGES IN ACHIEVING COHESION AROUND COMMON GOALS AND IMPLEMENTING HORIZONTAL POLICIES IN THE BULGARIAN ADMINISTRATION
Ваня Илиева / Vanya Ilieva

ИНДЕКСЪТ НА СОЦИАЛНИЯ ПРОГРЕС. КЪДЕ СМЕ НИЕ? / SOCIAL PROGRESS INDEX. WHERE ARE WE?
Калоян Симеонов / Kaloyan Simeonov

SHARED SOCIETY: IMPLEMENTATION

ФАКТОРИ, КОИТО РАЗДЕЛЯТ И СПЛОТЯВАТ БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВО / FACTORS THAT DIVIDE AND UNIFY THE BULGARIAN SOCIETY
Ваня Кашукеева-Нушева, Теодора Йовчева / Vanya Kashukeeva-Nusheva , Teodora Yovcheva

МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА КАТО ФАКТОР ЗА РАЗВИТИЕ НА СПЛОТЕНИ И СПОДЕЛЕНИ ОБЩЕСТВА / YOUTH POLICY AS A FACTOR FOR THE DEVELOPMENT OF COHESIVE AND SHARED SOCIETIES
Лилия Еленкова / Lilya Elenkova

ECONOMY, POLITICS, POLICY

INTEGRATION OF UKRAINIAN MIGRANTS IN THE CONTEXT OF PROMOTING A SHARED SOCIETY

Tatyana Braga[1], Sofia University "St. Kliment Ohridski",
Bulgarian Academy of Sciences

Abstract[2]

Establishing a shared society is essential for fostering a healthier and more fulfilling community, highlighting the need for new knowledge. This research addresses challenges arising from the evolving dynamics of European society, particularly in the context of the largest migration crisis of the 21st century. The primary focus of this study is on the challenges faced by migrants impacted by the military conflict in Ukraine as they socialize and adapt in host countries. Over three months, we interviewed Ukrainian nationals residing in several European countries to identify the key obstacles in the integration process. Our analysis seeks to partially answer the question of which policies should be implemented to ensure that migrants feel safe and secure, thereby encouraging them to become active participants in a shared society where everyone enjoys equal rights, access to resources, and contributes to the community's overall well-being.

Keywords: *shared society, Ukrainian migrants, integration, international and European law, Ukraine's membership in the European Union.*

INTRODUCTION

The concept of *a shared society* is a broader term that emerged in the early 2000s, primarily among practitioners and scholars in conflict resolution, peacebuilding, and development studies. It is defined as a „socially cohesive society“ that is stable, safe, and respectful of everyone's dignity and human rights, providing equal opportunities for all individuals. As the Club de Madrid (2011) outlined, this term has been embraced by practitioners worldwide and is frequently used in policy discussions and academic research. It presents a set of general

[1] Tatyana Braga is a PhD in Humanities, Bulgarian Academy of Sciences, and a recognized researcher (R2) in the Public Administration Department of the Faculty of Philosophy at the Sofia University "St. Kliment Ohridski". Master of Laws from Odessa National University, specializations - International and European law.

[2] The publication was prepared within the project Sofia University Marking Momentum For Innovation and Technological Transfer (SUMMIT), funded by the National Recovery and Sustainability Plan, Innovative Bulgaria Component, Investment 1 "Programme for Accelerating Economic Recovery and Transformation through Science and Innovation", performed by the Faculty of Philosophy of Sofia University „St. Kliment Ohridski“.

principles for governance and daily behaviour in societies. Central to these principles is greater inclusiveness in socio-economic and political arenas (Kuttner, Eiran, 2021: 81-95).
The concept of a shared society was initially defined as a collective idea that „is not owned by one group, but belongs to all.“ Today, it is a universal symbol and an overarching vision for the future, grounded in strong moral principles. The term has entered the realm of applied research, reflecting a broader scope of societal policies, attitudes, norms, and practices. It marks the beginning of developing sustainable democracy and addresses various challenges and crises (Taneva et al., 2024: 23-24).
According to a team of scholars from the Faculty of Philosophy at Sofia University, who focus on integrity and social cohesion issues in contemporary societies, the shared society as a social phenomenon arises from dynamic centrifugal forces that can lead to dissatisfaction and conflict. However, it is improved through positive integration and cooperation. This concept promotes adaptability and integrity, reducing conflict and disunity (Taneva et al., 2024).
Social inclusion and *social cohesion* are other terms used to promote stable, safe, just, and tolerant societies that respect diversity, equal opportunity, and participation of all people (Ferguson, 2008). Although these terms are contested, often leading to debates about what is meant when they are used, in this particular context, we accept that a shared society is a place where all feel safe and secure, are part of a society where all have equal rights and opportunities, and all contribute to society. According to F. Browder, a shared society can shift the balance towards equilibrium and enhance people's lives over the long term (Braudel, 2009), contributing to social integrity and well-being.

STATEMENT OF THE PROBLEM AND OBJECTIVES OF THE STUDY

This paper explores the concept of a shared society through a case study. The research addresses an innovative problem related to the changing dynamics of European society, specifically focusing on the world's largest migration crisis of the 21st century.
Citizens drive societal progress in a developed community like the European Union (EU). EU policies generally aim to create an environment where citizens can live fulfilling lives while facilitating the integration of new members. In recent years, Europe has faced an unprecedented situation due to the war in Ukraine, raising critical questions about how to adapt thousands of displaced individuals to new environments. The solutions to these questions are complex and multifaceted, going beyond the simple promotion of a shared society and requiring in-depth analysis.
According to A, migration processes are closely related to the integration issue. Krusteva, this term encompasses a wide range of policies and practices, from assimilation to multiculturalism (Krusteva, 2008). In recent years, there has been a growing emphasis on social cohesion. Migrants must prepare to live in the host society by learning its language and adopting liberal values.
This study addresses several key issues:

- What are the primary reasons for the relocation of Ukrainian citizens[3]?

[3] A significant number of people affected by the armed conflict in Ukraine are Ukrainian citizens. However, there is a percentage of individuals from other countries who have sought shelter, either temporarily or permanently, in host nations. Migrants from all sides of the conflict face largely the same challenges.

- In which countries are the most migrants located?
- Have they successfully adapted to their new countries?
- What are their most significant challenges in integrating into a new European living environment?

ANALYSIS OF THE KEY LEGAL ACTS: UKRAINE'S MEMBERSHIP IN THE EU

Before delving into the central part of the research, we will first analyse several important normative documents that reflect the attitudes of Ukraine and its citizens toward EU membership. Before the war, there were active discussions in various scholarly forums about Ukraine's European development vector and its aspiration to become a member of the EU[4].

By 2022, significant steps had been taken in this direction. The „Ukraine-EU Association Agreement“ was established in 2008 in Paris, and since 2009, Ukraine has been part of the EU's Eastern Partnership program. The „Association Agreement“ was signed in 2014, and its ratification by the EU was completed on 11 July 2017. In February 2019, the Association Agreement was ratified. The Verkhovna Rada legally enshrined in the Constitution of Ukraine the course of accession to the European Union, with the following wording in the preamble: „reaffirming the European identity of the Ukrainian people and the unwavering European and Euro-Atlantic course of Ukraine“[5]. During these years, Ukraine remained an important economic partner for the EU[6].

In a report published months before the outbreak of the war in Ukraine (17 September 2021), we conducted a forward-looking analysis regarding Ukraine's full membership in the European Union (EU). The Ukrainian government had identified EU membership as a key foreign policy priority. According to a poll conducted in 2021 by the Centre for Social and Marketing Research „Socis“[7], over 61% of Ukrainian citizens supported the country's accession to the EU. However, Ukraine’s EU membership timeline during this period remained undefined.

The EU accession process occurs in several stages; as of 2021, Ukraine was in the first stage. This process requires the country to fulfil various political and economic conditions known as the Accession Criteria (Copenhagen Criteria)[8]. Following this, the European Parliament must give its consent to enlargement. In our report, we noted that Ukraine planned to formally apply for EU membership in 2024, with aspirations to join by 2030 (Braga, 2021: 79). However, even this date in 2021 is considered „a pipe dream“ by many international and European law scholars.

---

[4] Міжнародна науково-практична конференція „Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)“, 21.05.2021, Odessa, Ukraine; Міжнародна науково-практична конференція „Юриспруденція сьогодні: між апологією і креативністю“, 17.09.2021, Odessa, Ukraine, etc.

[5] The Law “On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the strategic course of the state towards Ukraine's full membership in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization)”. Published on 19 February 2019. https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/167509.html

[6] In 2015, the EU accounted for 34% of Ukraine's exports and 41% of its imports. https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2009/zd/ztp_ES/ztp_ES_u/ztp_ES15_u.ht;
Exports and imports of goods to countries around the world in 2015. https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/zd/eip_kv/eip_kv_u/eip2015_u.htm

[7] https://lenta.ru/news/2021/09/28/ukr_opros/

[8] https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary_en#accession-criteria

Following Russia's large-scale invasion, Ukraine applied for EU membership on 28 February 2022. In June 2022, the European Union approved Ukraine's application, and by December 2023, EU countries decided to initiate accession negotiations during a summit in Brussels. In June 2024, the European Commission announced that Ukraine had fulfilled all the necessary conditions for EU membership. Subsequently, on 25 June 2024, the First Intergovernmental Conference in Luxembourg officially started negotiations for Ukraine's accession to the EU.

While some political analysts argue that Ukraine's admission as a full EU member is not currently feasible and that the beginning of negotiations does not guarantee a swift accession, what is significant is that Ukrainian citizens, who currently hold migrant status, may soon become integrated into the larger European family as full citizens. Moreover, according to a poll conducted by the Ukrainian polling group „Rating“ in February 2024, the share of respondents supporting Ukraine's EU membership is 77%.

INTEGRATION OF MIGRANTS INTO EUROPEAN SOCIETY: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

According to official data from the UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), over 6 million Ukrainians have sought refuge in European countries[9]. Depending on optimistic or pessimistic estimates, between 1.3 million and 3.3 million may choose to remain in Europe, as stated in a study by the Centre for Economic Strategy (CES). This study is based on data from two research agencies, Info Sapiens surveys.

Where have Ukrainian refugees found shelter? Most internally displaced persons initially settled in Poland. However, according to Eurostat (the EU's statistical office), Germany has emerged as the country granting the most temporary protection status to Ukrainian nationals, with over 20%, while Poland follows closely at 15%. Other leading destinations include the Czech Republic, the United Kingdom, Spain, Italy, and Romania.

The United States and Canada have welcomed significant numbers of Ukrainians outside Europe. In contrast, Bulgaria has received a considerably smaller influx of migrants, with over 174,000 Ukrainian refugees granted temporary protection. Among these, one in three, or over 77,000 individuals, have chosen to remain in Bulgaria.

These people with different education, professional skills, and wealth are already part of the European space. Therefore, in our view, it is necessary to pay special attention to the analysis of successful organisational models, pan-European practices, and efforts to integrate migrants, which will create the conditions in the long term for these people to want to become part of a shared society. However, simultaneously, be prepared to take on obligations and responsibilities to contribute to this society.

In this context, we want to comment on the report presented by L. Asher[10], the European Commission's adviser on Ukraine. The report indicates that the European Union is starting to experience „solidarity fatigue“ regarding Ukrainian refugees. The primary reason is the slowdown in economic growth in host countries. According to the report, the EU has signed

[9] Source: United Nations Refugee Agency (UNHCR). Statistical data are compiled mainly from data provided by the authorities of the host countries and are updated monthly.
https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.228732760.514168680.1646989952-176134281.1646551413

[10] https://thehill.com/homenews/ap/ap-international/eu-warns-of-solidarity-fatigue-despite-warm-welcome-for-millions-of-ukraine-refugees/

1.3 million labour contracts with Ukrainians fleeing the war. However, job creation has become increasingly difficult due to the influx of refugees from Ukraine amidst record inflation. L. Asher notes, „Solidarity is alive and well, but fatigue is also present, especially among the most vulnerable refugees and the most disadvantaged in host societies.“[11] A survey among Ukrainian migrants supports these observations, revealing that approximately 20% of respondents live "day-to-day." A similar percentage of migrants are facing challenging economic situations, struggling with issues related to social security, and residing in collective accommodation centres or free housing.

To explore the reasons behind their relocation and the main challenges Ukrainian migrants encounter in their socialization and adaptation processes, we employed a modern empirical research method: a direct survey in which respondents personally completed questionnaires. This survey was conducted with 227 Ukrainian citizens across Germany, Poland, the Czech Republic, and Bulgaria over three months (from 10 September to 10 December 2024).

Information on respondents' age, education, and previous employment was collected anonymously. Based on these data, we found that the age groups 28-45 (107) and 45-55 (98) had the highest number of respondents; younger respondents were 13, and among those over 55, there were nine. Consequently, the majority of respondents, 214, are of working age.

The first question posed to respondents was:

„What are the main reasons for moving abroad?“ (You may select more than one answer.)

According to the survey results, family security and well-being were among the primary reasons for migration since the onset of the full-scale war, with nearly half of the respondents (45%) citing this concern. Other common reasons included the opportunity to work abroad (23%), worries about children's futures (18%), better career opportunities (9%), and various other reasons (5%).

The analysis indicates that these responses came from a specific demographic group: individuals aged 28 to 55 with a high social status before the war. This group comprised graduates, actively employed individuals with developing careers, families, and who were financially well-off, primarily from large cities. The study continued with this group of respondents, totalling 205 individuals, whose selection fully met the requirements for representativeness.

We asked participants the following questions:

Question 1: *Have you been able to adapt?*

The survey results reveal that a significant percentage (62%) of respondents indicated that they have adapted (entirely or quickly) to life and can remain in the host country. The next question in the survey aims to gather more information about this adaptation.

Question 2: *How do opportunities in Ukraine compare to those in Europe in the long term?* (It is important to note that 92% of respondents have been outside Ukraine for more than a year.)

When comparing opportunities, the first thing Ukrainians state that Europe means to them is: security (social; protection of rights and freedoms) - 63% vs. 15% in Ukraine; jobs - 52% vs. 21% in Ukraine; also mentioned are better income (16%), comfort and infrastructure (11%).

[11] EU warns of “solidarity fatigue” after accepting Ukrainian refugees. Euronews (7 June 2023).

At the same time, Ukraine remains for them a place with better medical and educational services, with more affordable housing, 64% compared to 21% in Europe. Respondents also believed that success can be achieved equally in both Ukraine and Europe.
Central to the survey is the question:

Question 3: *What are the most significant difficulties in the integration process?* (You can give more than one answer.)
The most common response was the local language, which 42% of participants mentioned. The second most frequent difficulty was the process for the legalization of diplomas, cited by 24% of respondents. Additionally, 21% of participants reported difficulties finding a job, while a smaller number mentioned financial difficulties (7%) and other issues (6%). These responses indicate that the main challenges faced by migrants are primarily related to their proficiency in the local language.

The survey results show a clear correlation between language skills and employment opportunities. Among those who did not speak Polish, only 32% were employed, whereas 62% of those who spoke Polish well were employed. In Bulgaria, the employment figures were 41% for those who did not speak Bulgarian and 83% for those who spoke it well. This disparity may be partly because many respondents speak other Slavic languages, such as Ukrainian and Russian. The familiarity with the Cyrillic alphabet likely aids in their adaptation to written language. In the Czech Republic, the situation is different: the employment rate for those without knowledge of the local language is 22%, while in Germany, it drops to 16%.
The aforementioned report highlights that, as of mid-2023, refugee integration has been stalled due to the ongoing uncertainty surrounding the war. This situation makes it challenging for individuals to begin the processes of adaptation in their host societies. This phenomenon is referred to as the „waiting dilemma.“ Many people, particularly those who are financially stable, prefer to remain in their home country, hoping to return once it is safe. This uncertainty complicates decisions such as whether to start learning a new language, pursue longer-term training or education for better adaptation, or integrate their children into the educational systems of European countries. Consequently, companies in host countries are also hesitant to invest in Ukrainian migrants, as there is a risk that these individuals may leave shortly after arriving[12].
The analysis of the survey responses leads us to conclude that learning the local language creates opportunities for individuals seeking cultural and economic integration in the host society. However, targeted organizational models and practices are necessary to accelerate the integration process for migrants. Most respondents highlighted the following solutions: the organization of language courses, assistance with the process of credential recognition (notification), and support in job placement.
When addressing the challenge of overcoming the language barrier, it is crucial to emphasize that this process should occur within a shorter timeframe – ideally, months rather than years – because, in most cases, proficiency in the local language is essential for professional success.

[12] EU warns of “solidarity fatigue” after accepting Ukrainian refugees. Euronews (7 June 2023).

For instance, for a doctor or lawyer wishing to practice in Bulgaria, legalizing their diploma through the National Centre for Information and Documentation is not sufficient. They must also pass an exam in the Bulgarian language, including specific professional terminology, and take state exams defined by the general state requirements.

This is exactly what prevents many professionally trained, qualified professionals from continuing with their previous practice. Among the respondents, this was 23%. Many respondents accept lower-skilled and lower-paid work or wait for an opportunity to return home. At the same time, these professionals could fill a labour market that continues to experience acute shortages, such as medical staff and nuclear power engineers in Bulgaria or engineers and social pedagogues in Germany.

In this regard, we would like to draw attention to the need to analyse different interdisciplinary methods, such as the case study (the interactive jurisprudence method) for educational problem solving in foreign language teaching (Braga, 2023: 72-81). We will point to several publications of lecturers from Southwestern University „Neofit Rilski“ who use in their practice additional methods, tools, and resources in teaching Bulgarian to Ukrainian refugees (Padareva-Ilieva, Todorova, 2022: 169-178; Todorova, 2023: 532-543).

This methodology addresses the needs of the current socio-cultural and educational context by providing language training with a clear communicative focus. It enhances educational motivation and tackles several key objectives for developing linguistic and professional competencies. However, effectively implementing such methodologies in practical lessons for mastering the host country's language requires well-trained teachers.

CONCLUSION

This study presents a portion of the observations, which will be expanded in future research that includes survey data collected from migrants in Great Britain and France, two leading host countries following the second wave of migration. In summarizing the analysis of a specific case study related to the integration of migrants in the context of promoting a shared society, it is clear that the challenges posed by migration, which have long been a topic of discussion in European countries, increasingly require a long-term and targeted plan.

A comparative analysis of the potential and need for the integration of Ukrainian citizens into the policies established in various European Union countries will help us build a comprehensive understanding of the experiences of different international partners. This understanding can encourage other host countries to actively adopt these best practices. The analysis should focus on key aspects of the issue, specifically education and social adaptation. By doing so, we can create equally comfortable conditions for the entire lives of Ukrainian migrants, who can eventually become full citizens of the European Union.

Education is essential for opening doors for many migrants. The first and most critical component is language adaptation, facilitating effective social communication. Only after language proficiency can migrants achieve social, professional, and mental adaptation, leading to a fulfilling life and personal and professional development opportunities. The irreversible damage caused by the current armed conflict has not only altered the lives of millions of migrants but also raised important questions about how to build a shared future.

The long-term goal of this study is to address some of these questions, as understanding them is vital for shaping a future where we can all coexist peacefully.

REFERENCES

Braga, T. (2023) Interaktiven metod na yurisprudentsiyata, izpolzvan za reshavane na obrazovatelni zadachi v obuchenieto po balgarski ezik (metodika case stydy). Balgarski ezik i literatura, 65 (1) 72–81.

Braga-Karakash, T. (2021) Pravo yevropeyskogo soyuza na styke mezhdunarodnogo prava i natsional'nogo prava gosudarstv-chlenov ES. In: Yurisprudentsiya s'ogodni: mizh apologiєyu i kreativnistyu, Odesa: Feniks, 78–83.

Braudel, F. (2009) History and the Social Sciences: The Longue Durée. Review Fernand Braudel Center, 32 (2), 171–203.

Club de Madrid, (2011) The economics of shared societies, no. 2.

Krasteva, A. (2008) Imigratsiya i integratsiya: Evropeyskiya opit, Sofia: Fondatsiya Manfred Vyorner.

Kutter, R.; Eiran, E. (2021) Shared Society: Concept, implementation and the road ahead. Conflict Resolution Quarterly, 39 (20), 81–95.

Ferguson, C. (2008) Promoting social integration. UN Department of Economic and Social Affairs.

Padareva-Ilieva, G., Todorova, B. (2022) Prepodavaneto po balgarski ezik za chuzhdestranni studenti v Yugozapadniya universitet „Neofit Rilski“ – predizvikatelstva i perspektivi. Balgarski ezik i literatura, 65 (6), 169–178.

Taneva, A., Simeonov, K., Kashukeeva-Nusheva, V., Hinkova, D., Hussak, M. (2024) Philosophy of shared society, 33 (1), 23–38.

Todorova, B. (2023) Myasto na tekstovete na balgarskite pesni ot populyarniya zhanr v obuchenieto po balgarski ezik za ukrainski bezhantsi. Balgarski ezik i literatura, 65 (5), 532–543.

INSTITUTIONAL AND POLITICAL-ECONOMIC PECULIARITIES OF MODERN UKRAINE: POLICY IMPLICATIONS IN TIME OF WAR[1]

Vladimir Dubrovskiy[2], CASE Ukraine

Abstract

Building on the conceptual frameworks of "patronal democracy" (Magyar & Madlovics, 2020) and "limited access orders" (North, Wallis, & Weingast, 2009), this paper analyzes Ukraine's political-economic system as an archetype of informal elite coordination sustained through legal impracticability and discretionary enforcement. Incorporating Rogov's notion of "soft legal constraint," Volkov's historical account of patrimonial governance, and Hale's concept of a Nash equilibrium of non-compliance with the law, it traces how inherited institutional pathologies have shaped a persistent "bad equilibrium" in Ukraine. Rather than treating corruption as a deviation from good governance, the paper shows how it functions as a systemic mechanism of elite control, bolstered by kompromat-based patronalism and rent-seeking. The paper's core contribution lies in its analytical synthesis and policy reorientation: it conceptualizes why many externally driven reforms fail—being selectively absorbed into patronal structures—and articulates a context-sensitive strategy for de-patronalisation, drawing lessons from the experience of Georgian reforms between 2004 and 2012. This includes legal streamlining, dismantling discretionary authority, amnesty for legacy offenses, and targeted public enlightenment. Unlike other post-Soviet states, Ukraine's transition toward an Open Access Order is facilitated by its decentralized institutional legacy and strong civil society, reinforced over the last decade by an existential need to align with Western norms amid war. These factors justify an accelerated and adaptive approach to de-patronalisation as a prerequisite for effective and sustainable post-war recovery, democratic resilience, and long-term integration into the EU and NATO. The paper also highlights underexplored risks such as re-oligarchisation through reconstruction and the unintended reinforcement of patronalism through ill-suited EU regulatory harmonization. It concludes that robust institutional reform must be designed with a deeper understanding of Ukraine's informal governance logic to ensure that recovery efforts do not entrench the very system they aim to dismantle.

Keywords: *Ukraine, political-economic system, patronal democracy, EU, NATO.*

[1] Presented at the workshop "Consolidating the state: challenges and opportunities in postwar reconstruction of Ukraine" at the Oxford University (Oxford Ukrainian Hub) on March 14, 2025, and at the special lecture at Sofia University on March 24, 2025

[2] Vladimir Dubrovskiy is political and institutional economist. He is a Senior Economist at CASE Ukraine. M.Sc. in Theoretical Physics and an academic junior researcher in this field, he has than been working as a manager, up to CEO and co-owner in private business; then in consulting and business training, and economic policy analysis at the media. Since 1997 he worked at the Harvard University HIID/CASE project on macroeconomic reform in Ukraine, and later became affiliated with CASE-Ukraine, but also worked with the World Bank, UNDP, GDN, OECD, WEF, Transparency International, Chatham House, and within the international programs of technical aid to the governments of Ukraine, Moldova, Kazakhstan and Azerbaijan. Author of a number of research and policy papers and books on the political-economic and institutional issues of in Ukraine, including corruption, shadow economy, privatization, tax system, micro, small and medium size enterprises (MSME), and the like; also participated in drafting of several government and political programs.

The most appropriate definition of Ukraine's current socio-political-economic system is provided by Magyar and Madlovics (2020) (M&M) as a "patronal democracy"[3]. In this context, patronalism refers to a form of North, Weingast, and Wallis's[4] (NWW) "limited access order" (LAO)[5] in which the interpersonal relationships characteristic to an LAO are predominantly informal. These relationships take the form of hierarchical, pyramid-like informal patronal networks—termed "adopted political families" by M&M or "political clans" in Ukrainian political parlance—which permeate much of the governmental apparatus as well as large- to medium-sized businesses, effectively superseding formal institutions. Within these networks, economic (contract-based), political (rooted in legitimate violence), and communal (based on kinship and reciprocity) forms of social action are intertwined. A political clan constitutes a form of NWW's dominant coalition, held together by rents as incentives and fear as deterrence. Their distribution is highly personalised and essentially arbitrary, determined at the discretion of a patron, who thereby secures the (personal) loyalty of his subordinates. Corruption, oligarchy, and analogous so-called "pathologies" are intrinsic to this system rather than aberrations. They can only be "eradicated" by addressing their underlying causes, which lie in the LAO in general and in patronalism as its specific manifestation.

Kyrill Rogov's concept of "soft legal constraint"[6] is among the most significant implications of patronalism. This term denotes the selective and discretionary enforcement of formal laws, contingent upon their alignment with informal rules in particular cases and the interests of the individual in power. Vadim Volkov traces this characteristic feature, inherited by the successor states of the Russian Empire, to the Petrine reforms of the 18th century[7], which sought to transplant the best international practices of the time (the Dutch model of bureaucracy and law) onto the patrimonial Muscovite state, which was organised as a hierarchy of near-omnipotent rulers. As a consequence, the law frequently became impracticable and was systematically violated, thereby undermining the principle of the inevitability of punishment. Instead of becoming a bureaucracy compliant with the law, these rulers acquired extensive discretion in its enforcement, effectively endowing them with

[3] Bálint Magyar and Bálint Madlovics, The Anatomy of Post-Communist Regimes: A Conceptual Framework (Budapest–New York: Central European University Press, 2020), 15.

[4] Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History (Cambridge: Cambridge University Press, 2009)

[5] A limited access social order is one where violence is controlled by providing violence specialists with rents, including those artificially created through restrictions on free competition, to pacify them and transform them into Mancur Olson's 'stationary bandits.

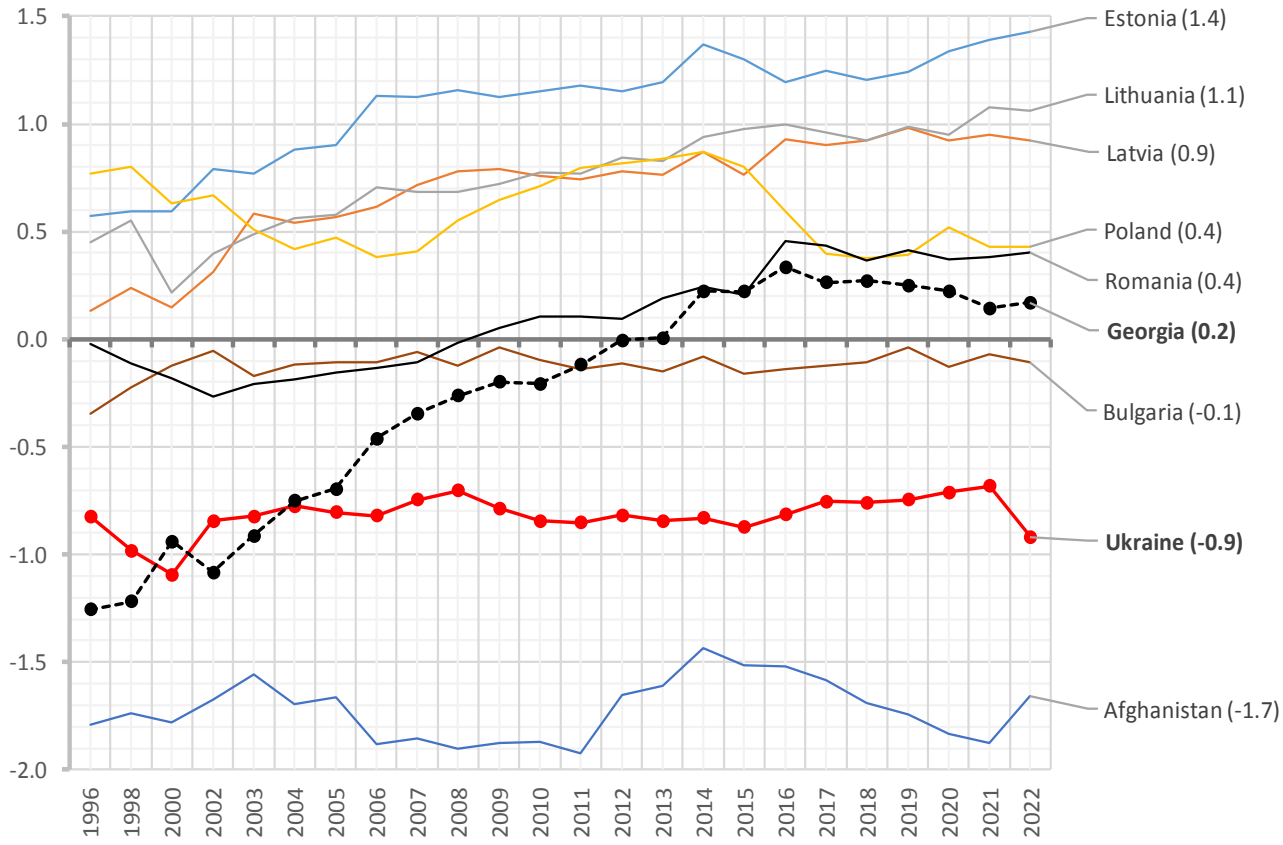
[6] Kirill Rogov, "Режим мягких правовых ограничений" [The regime of soft legal constraints], InLiberty (blog), http://www.inliberty.ru/blog/1175-rezhim-myagkih-pravovyh-ogranicheniy.
The author developed a very similar concept independently at the very same time within the study Dubrovskiy et al., Vladimir Dubrovskiy, Janusz Szyrmer, William Graves III, Evgeny Golovakha, Olexiy Haran', and Rostislav Pavlenko, "The Driving Forces for Unwanted Reforms: Lessons from the Ukrainian Transition," edited by Vladimir Dubrovskiy, Janusz Szyrmer, and William Graves III. The country study prepared within the Global Research Project of Understanding Reforms conducted by the Global Research Network (GDN), 2010. See https://case-ukraine.com.ua/content/uploads/2020/09/The-Driving-Forces-for-Unwanted-Reforms.pdf . Nevertheless, that paper was published later

[7] Vadim Volkov, "Patrimonialism versus Rational Bureaucracy: On the Historical Relativity of Corruption," in Bribery and Blat in Russia: Negotiating Reciprocity from the Middle Ages to the 1990s, ed. Stephen Lovell, Alena V. Ledeneva, and Andrei Rogachevskii (London: MacMillan Press, 2000), 20-34.

loosely constrained informal power. Notably, in Russian (and Ukrainian), a public servant entrusted with discretion in law enforcement or implementation is colloquially referred to as a "*nachal'nik*" (boss), as he or she wields informal discretionary personal power ("*vlast'*"), akin to that of a ruler in patrimonial Muscovy. Moreover, Tsar Peter I himself refused to curtail his own power in accordance with the Dutch example.

Thus, patronalism stands in direct opposition to the rule of law (RoL), which, by definition[8], constitutes a system of institutions that constrain the arbitrary exercise of power. This renders standard indicators of the RoL, such as those provided by the World Bank's Worldwide Governance Indicators (WGI)[9], a useful proxy for measuring patronalism, at least in the countries of Central and Eastern Europe (CEE) and the former Soviet Union (FSU). Such data reveal (see Figure 1 below) a pronounced divide between the CEE and even Balkan states, on the one hand, and countries that constituted the core of the Russian Empire for centuries, such as Ukraine, on the other.

Figure 1a. Rule of Law Index (World Governance Indicators), max 2.5, min -2.5[10]



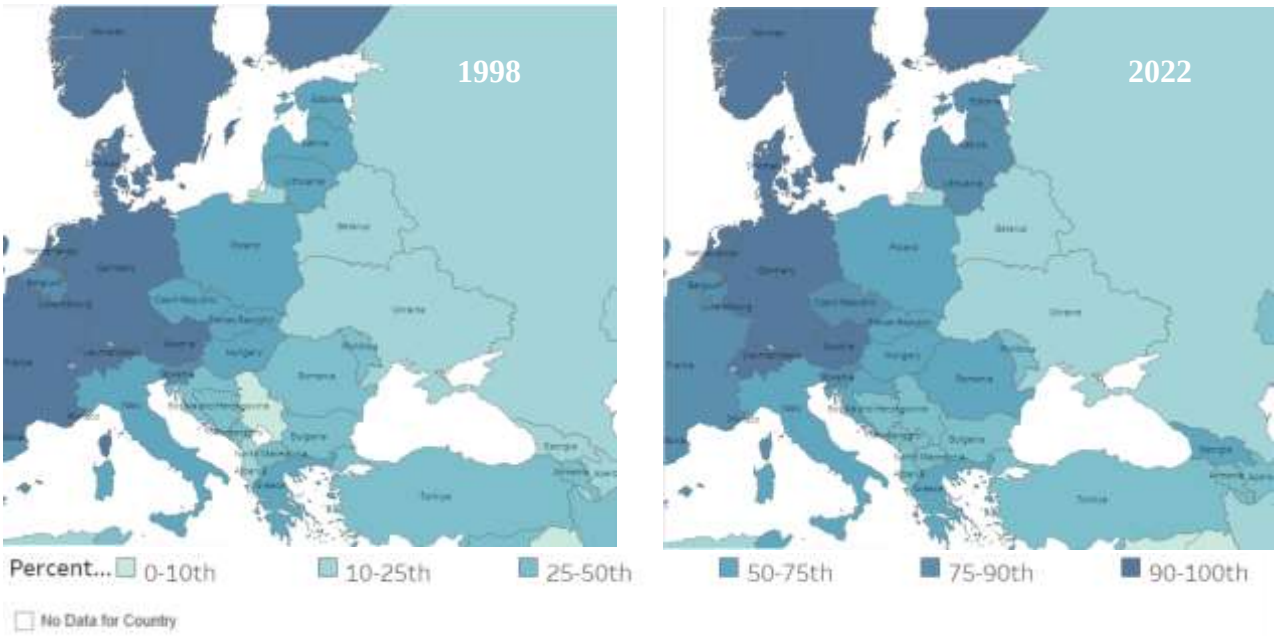
Source: https://databank.worldbank.org/

[8] See https://www.britannica.com/topic/rule-of-law

[9] See Home | Worldwide Governance Indicators

[10] Borrowed from: Dubrovskiy, Vladimir and Dmytro Boyarchuk. Position Paper: Sustainable Economic Growth in The Midst of Suboptimal Institutions in Ukraine. CIPE and CASE Ukraine, 2024 Sustainable economic growth in the midst of suboptimal institutions in Ukraine

Figure 1b. The RoL indicator for selected European and Eurasian countries in 1998 and 2022[11]



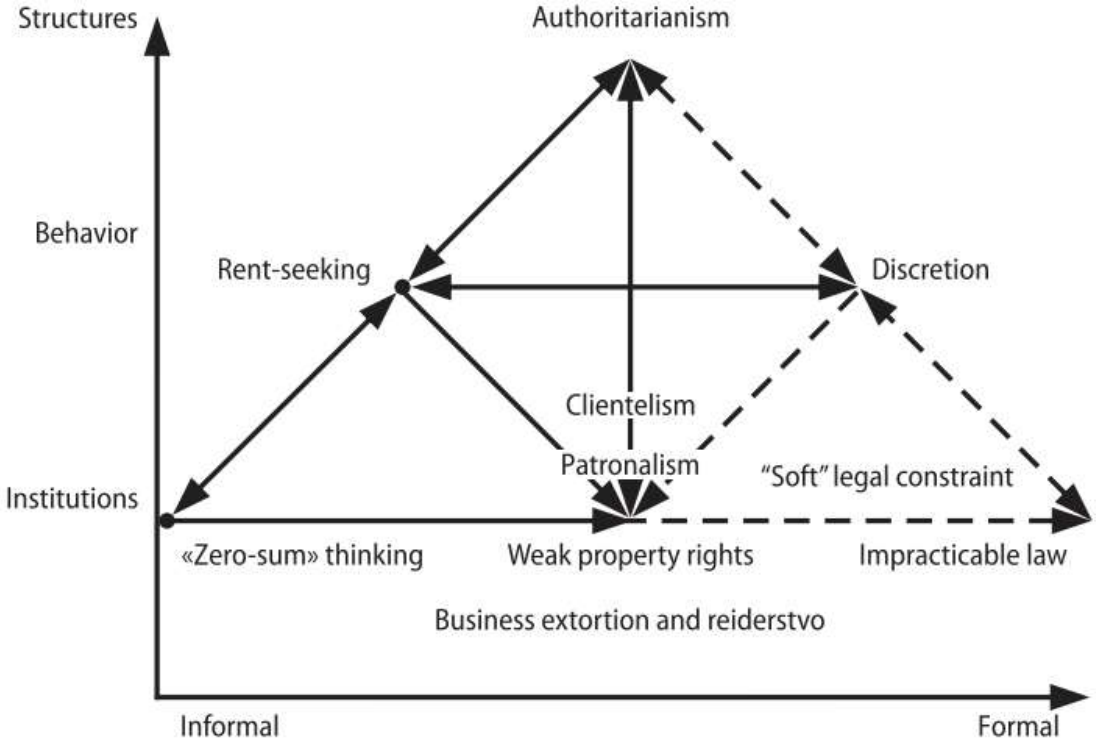
Source: *Worldwide Governance Indicators (www.govindicators.org)*

A patronal LAO represents a stable socio-political-economic system, at least in its fundamental form of "patronal autocracy" (M&M), which corresponds to the basic LAO in NWW's classification. This configuration is characterised by the dominance of a single political clan over the entire country, as observed in Hungary, the Russian Federation, and all other post-Soviet non-Baltic states, with the exceptions of Ukraine, Moldova, and, arguably, Georgia and Armenia. Figure 3 borrowed from Dubrovskiy (2023a)[12] illustrates its internal feedback mechanisms as follows:

[11] Ibid

[12] Dubrovskiy, Vladimir, Patronalism and Limited Access Social Order the Case of Ukraine. In: Madlovics, Bálint and Magyar, Bálint, eds. 2023. Ukraine's Patronal Democracy and the Russian Invasion: The RussiaUkraine War, Volume One. Budapest– Vienna–New York: CEU Press., Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4650822

Figure 2. Interconnections in the patronal form of an LAO based on the Russian Empire's tradition of exercising informal power through the selective enforcement of impracticable legislation (particularly, in Ukraine).



The result is the "bad equilibrium" of a dysfunctional RoL, as described in Dubrovskiy and Boyarchuk (2024).

Nachal'niks benefit from impracticable laws, as these grant broad discretion in enforcement, enabling bribery, selective rule application, and the consolidation of personal authority. To preserve these advantages, they use their power to resist reforms that could enhance legal clarity and limit their authority, thereby reinforcing the status quo or even exacerbate the situation when they can. This dynamic is represented as a triangular loop of "soft legal constraint" in Figure 2. However, there are several additional pillars supporting this bad equilibrium.

With laws remaining impractical, compliance remains low. When disobedience is more prevalent than adherence, law-abiding individuals are placed at a disadvantage, thereby entrenching disregard for legal norms and making noncompliance a Nash equilibrium (Hale, 2015)[13]. The absence of legal protections compels individuals to seek security through the same nachal'niks who exploit the system (ibid). As official legal mechanisms remain unreliable, patronage networks dominate both protection and dispute resolution, becoming indispensable intermediaries. Consequently, their members, including those at the highest levels, have no incentive to strengthen the rule of law.

[13] Henry E. Hale, Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective, Problems of International Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

Government bureaucracies, particularly control agencies, law enforcement, and the judiciary, are staffed by individuals loyal to patronal structures rather than by competent administrators. Decision-making and oversight rely on informal orders, kompromat (blackmail through unresolved past offences), and other means of informal coercion. Consequently, reformers seeking to establish non-patronal institutions and formal governance lose control over the government. At the highest levels, the political elite sustain and benefit from this system. State leaders depend on informal networks to maintain control, further weakening formal institutions. A non-patronal leader, should one emerge, would struggle to construct an effective organisation, secure financial and media backing, and achieve electoral success, thus ensuring the cycle persists.

Amid alien and hostile formal institutions—characterized by impracticable laws and the arbitrariness and predation of "nachal'niks" - ordinary people tend to view petty corruption (i.e., the corruption of the LAO system, as opposed to systemic corruption, which is its modus operandi) as a virtue rather than a vice. This is often their primary tool for survival, especially in business. In a patronal system, nepotism and other forms of selective promotion of loyalists remain the most common social elevator. However, when individuals shaped by such survival values eventually rise to the top, they further reinforce the patronal system—thus closing yet another self-sustaining loop that supports the bad equilibrium.

Let me know if you'd like to align the phrasing further with your figures or terminology used elsewhere in the paper (e.g., "pillar," "feedback loop," etc.). Breaking this bad equilibrium is a non-trivial challenge, as the system is highly adept at assimilating any "best practices" from developed countries. These practices are often restrictive (leading to widespread disobedience), discretionary (as discretion is often considered a virtue under a functioning RoL), and reliant on a functional bureaucracy and law enforcement, both of which are absent under patronalism. For these reasons, many well-intentioned reforms have thus far resulted in wrong outcomes akin to the Petrine reforms, ultimately reinforcing the system rather than weakening it.

Georgia under Saakashvili remains the sole example to date of successfully breaking this equilibrium. The key principles that proved effective were:

1. Dramatic deregulation and legal streamlining, aimed at eliminating discretionary opportunities to the greatest extent possible.
2. A complete overhaul of key government institutions, with recruitment conducted through a transparent, non-patronal procedure.
3. Amnesty for past offences, thereby neutralising kompromat and enabling the practical implementation of the principle of inevitable punishment.

Nevertheless, the approach of Georgian reformers lacked a fourth crucial component: voter enlightenment or a form of social engineering designed to transform entrenched habits, misconceptions, misbeliefs, and even misguiding values providing a fundamental for patronalism and a LAO, such as zero-sum thinking. Furthermore, Mikheil Saakashvili himself did not always strictly adhere to the principles of the RoL in his actions. Some discretionary norms, such as the "classic" corporate income tax, also remained in place.

A further major obstacle to the establishment of a functional RoL is the lack of checks and balances, a characteristic historically embedded in Russian and, more broadly, Orthodox political culture[14]. This issue was particularly pronounced in Georgia, though comparatively less so in Ukraine, which followed a different historical trajectory, fostering strong and deeply rooted traditions of decentralisation, democracy, and checks and balances—albeit sometimes excessively. Nevertheless, many governance theorists, influenced by Russian intellectual traditions, have attempted to impose a "vertical of power" akin to the Russian model or have advocated for expedited decision-making procedures "for quick settlements," which have proven ineffective in Ukraine and have instead been exploited for patronal purposes.

Ukraine is best characterised as a patronal democracy, a form of "mature" LAO positioned between two stable system types: patronal autocracy and liberal democracy. The country has the potential to evolve in either direction, contingent on a range of factors. The de-patronalisation of Ukraine—equivalent to significant progress in establishing the RoL—would ensure its transition towards liberal democracy while reducing the risk of a successful authoritarian resurgence. Thus, Ukraine is currently transitioning towards an NWW's Open Access Order (OAO)[15], which is predicated on open competition for political and economic opportunities and the dominance of formal, depersonalised relationships. Two principal forces driving de-patronalisation are Ukraine's Western partners and its domestic civil society. Some segments of Ukraine's economy and, to a lesser extent, its political landscape already operate under non-patronal conditions and are approaching OAO standards. This portion of the business sector represents a valuable ally in the de-patronalisation process (Dubrovskiy, 2023b)[16].

Such a transition is generally a prolonged and unpredictable endeavour. The transition from Communist rule to liberal democracy and a free market has been successful in some post-Communist countries but has resulted in patronal autocracies in many others (M&M). However, due to its war for independence from Russia Ukraine finds itself in a unique situation: its survival as an sovereign nation depends on its progress in this transition. The West remains willing to embrace and support Ukraine only insofar as it perceives the country as sharing common values. In practical terms, Ukraine must demonstrate readiness for EU and NATO accession, which requires a high standard of governance, with RoL as the central challenge. Premature accession could result in a lose-lose scenario: the EU could inherit a highly problematic member, while Ukraine's accession might further entrench patronalism, leading to the proliferation of impracticable laws and new oligarchs exploiting foreign grants for rent-seeking, as has occurred in Hungary and certain other Central and Eastern European (CEE) countries. Consequently, the speed and quality of Ukraine's transition is of critical, if not existential, importance.

At the same time, the post-war recovery period offers unique opportunities. Ukraine's dependence on foreign support is unparalleled among countries transitioning to an OAO

[14] Francis Fukuyama, The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution (London: Profile Books, 2011)

[16] Dubrovskiy, Vladimir, The Main Driving Forces of De-Patronalization in Ukraine: The Role of Ukrainian Business. In: Madlovics, Bálint and Magyar, Bálint, eds. 2023. Ukraine's Patronal Democracy and the Russian Invasion: The RussiaUkraine War, Volume One. Budapest– Vienna–New York: CEU Press., Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4650835

(Afghanistan and Iraq notorious by their heavy reliance on external assistance, remained far from a mature LAO, unlike Ukraine). Consequently, well-structured conditionalities tied to this support, combined with deliberate voter education programmes, could have a significant impact. However, a fundamental obstacle remains: the widespread lack of understanding of Ukraine's socio-political and economic context, with many foreign actors reducing all challenges to "corruption," which impairs the effective use of available leverage.

Domestically, Ukrainian society appears increasingly disillusioned with its previous informal social pact—the "corruption consensus"[17]—whereby citizens tolerated state inefficiency and corruption in exchange for minimal state interference in their affairs. Manifestations of this tacit agreement include widespread tax evasion (with the shadow economy exceeding 30%) and difficulties in military conscription. Such patterns are incompatible with Ukraine's survival under current circumstances. The most politically conscious segment of Ukrainian society rejected this pact during the Revolution of Dignity, and the full-scale war has likely exacerbated its contradictions, creating strong demand for a new social contract.

The Revolution of Dignity in 2014 revealed a remarkably high level of social capital in Ukraine and further reinforced it. The need to confront Russian aggression in the near absence of an effective state, along with the window of opportunity the revolution opened for various reforms, mobilized civil society even more and strengthened social capital[18]. In hindsight, all of this seemed like a prelude to the first months of the full-scale Russian invasion, when millions of people engaged in self-organized volunteer activities—helping refugees (and even evacuating their pets), patrolling territories, and fighting the aggressor with improvised means like Molotov cocktails.

This wave of civic engagement has further solidified civil society and social capital, which, in the absence of strong state institutions (including the rule of law), serve as functional substitutes. As Robert Putnam demonstrated, such social capital can provide a solid foundation for effective democratic governance[19]. However, if people remain largely driven by zero-sum thinking, the same collective action tendencies could, as Mancur Olson warned, facilitate the emergence of redistribution coalitions[20]—especially when fueled by post-war grievances.

The key lesson is that Ukraine's support in the war and post-war recovery must be integrally linked to robust and effective support for it's transition to an OAO, particularly through de-patronalisation. Achieving this objective requires a deep and comprehensive understanding of Ukraine's socio-political and economic structures and their unique characteristics.

The risks associated with post-war recovery extend beyond mere corruption, such as the embezzlement of funds. While ensuring high transparency, stringent oversight, and decentralisation remains crucial, Ukraine and its partners already possess strong foundations

[17] The Nestor Group. The Dignity Pact for Sustainable Development. Kyiv-L'viv, 2015. Візія України-2025 | Збруч (in Ukrainian, the English version available at a request)

[18] Dubrovskiy, Vladimir, Kálmán Mizsei, and Kateryna Ivashchenko-Stadnik, Eight Years After the Revolution of Dignity: What Has Changed in Ukraine During 2013–2021? Soviet and Post-Soviet Politics and Society. (Stuttgart: Ibidem, 2023).

[19] Putnam, Robert, R. Leonardi, and R. Nanetti, 1993, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press

[20] Olson, Mancur. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities (New Haven: Yale University Press, 1982)

in these areas. The ProZorro e-procurement system, extensive experience in donor project oversight, and well-developed independent special anti-corruption law enforcement institutions provide a solid basis for mitigating such risks.

A second, less frequently discussed but not less important risk is the emergence of new oligarchs. Regardless of how transparent the allocation of funds may be, some degree of discretion remains inevitable. At the same time, domestic businesses must be involved in the reconstruction process, and their lobbying for preferential treatment could contribute to excessive discretion. Public-private partnerships, which are often beneficial and currently in vogue for recovery efforts, are particularly susceptible to such vulnerabilities and must be employed with great caution. Furthermore, Ukraine's anti-trust authorities are institutionally weak and may struggle to prevent monopolisation and cartelisation, which could lead to the re-emergence of oligarchic structures. Past experiences, such as the "Great Construction" infrastructure programme of 2021, serve as cautionary examples in this regard.

Finally, inadequate attention has been given to the risk of creating new opportunities for patronalism (and corruption as one of its manifestations) through the premature adoption of discretionary or impracticable regulations in the Ukrainian context. There is also the potential for abuses in the EU harmonisation process, not to mention that some EU norms—such as the Common Agricultural Policy—are themselves contentious. If not carefully managed, these regulations could follow the trajectory of Petrovian reforms 300 years ago, ultimately reinforcing rather than dismantling patronalism.

The post-war period also poses the risk of prolonging wartime concentrations of power into peacetime, whether formally or informally. The deveopment of political competition, democratic norms, and institutional checks and balances is therefore essential. This must be a key focus for both Ukraine's partners and civil society.

POLICY IMPLICATIONS

Anti-Corruption

- Establish an independent oversight body for managing reconstruction funds, comprising international, national, and civil society representatives.
- Implement blockchain-based tracking for all major recovery-related financial transactions.
- Enforce open, competitive tenders for reconstruction projects, ensuring Ukrainian businesses can participate on equal terms.
- Distribute funds at the lowest possible level, such as compensation for war-inflicted losses to individual households, compensation for businesses at the firm level, and funding for local infrastructure at the community level.

Prevention of re-Oligarchisation

- Strengthen anti-trust control and procurement oversight, potentially imposing limits on concentration, including affiliated firms.

- Provide subsidised loans for domestic winners of procurement tenders and security guarantees to level the playing field, while avoiding special quotas for domestic firms.
- Refrain from selective support of specific enterprises or industries.

Institutional Reforms

- Immediately harmonise with EU norms and "best practices" only where they reduce discretion, market concentration, streamline regulations and procedures, liberalise rules, and counteract patronalism.
- Postpone harmonisation in areas where it could reinforce patronalism, prioritising institutional de-patronalisation first.
- De-patronalise institutions through a combination of streamlining and liberalising legislation, minimising discretionary powers, and overhauling respective government agencies.
- Identify "low-hanging fruits" and critical points that could trigger cascading reforms, focusing efforts on these areas.
- Grant amnesty for past transgressions once impracticable legislation and corruption opportunities are eliminated.
- Introduce checks and balances wherever possible.
- Closely watch any authoritarian attempts and promptly react on them

Supplementary Activities

- Establish a coordination body responsible for institutional reforms to ensure coherence and effectiveness in de-patronalisation efforts. This body should also oversee long-term public enlightenment initiatives aimed at fostering an OAO and securing public support for reforms.
- Allocate sufficient funds for public enlightenment activities, engaging political technologists and public opinion leaders in shaping societal attitudes.
- Support and promote the development of democratic institutions, political competition, the separation of powers, and other mechanisms that prevent excessive concentration of power.

REFERENCES

Bálint Magyar and Bálint Madlovics, The Anatomy of Post-Communist Regimes: A Conceptual Framework (Budapest–New York: Central European University Press, 2020), 15.

Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History (Cambridge: Cambridge University Press, 2009)

Kirill Rogov, Режим мягких правовых ограничений [The regime of soft legal constraints], InLiberty (blog), http://www.inliberty.ru/blog/1175-rezhim-myagkih-pravovyh-ogranicheniy.

The author developed a very similar concept independently at the very same time within the study Dubrovskiy et al., Vladimir Dubrovskiy, Janusz Szyrmer, William Graves III, Evgeny Golovakha, Olexiy Haran', and Rostislav Pavlenko, "The Driving Forces for Unwanted Reforms: Lessons from the Ukrainian Transition," edited by Vladimir Dubrovskiy, Janusz Szyrmer, and William Graves III. The country study prepared within the Global Research Project of Understanding Reforms conducted by the Global Research Network (GDN), 2010. See https://case-ukraine.com.ua/content/uploads/2020/09/The-Driving-Forces-for-Unwanted-Reforms.pdf . Nevertheless, that paper was published later

Vadim Volkov, "Patrimonialism versus Rational Bureaucracy: On the Historical Relativity of Corruption," in Bribery and Blat in Russia: Negotiating Reciprocity from the Middle Ages to the 1990s, ed. Stephen Lovell, Alena V. Ledeneva, and Andrei Rogachevskii (London: MacMillan Press, 2000), 20-34.

Dubrovskiy, Vladimir and Dmytro Boyarchuk. Position Paper: Sustainable Economic Growth in The Midst of Suboptimal Institutions in Ukraine. CIPE and CASE Ukraine, 2024 Sustainable economic growth in the midst of suboptimal institutions in Ukraine

Dubrovskiy, Vladimir, Patronalism and Limited Access Social Order the Case of Ukraine. In: Madlovics, Bálint and Magyar, Bálint, eds. 2023. Ukraine's Patronal Democracy and the Russian Invasion: The RussiaUkraine War, Volume One. Budapest– Vienna–New York: CEU Press., Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4650822

Henry E. Hale, Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective, Problems of International Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

Francis Fukuyama, The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution (London: Profile Books, 2011)

Dubrovskiy, Vladimir, The Main Driving Forces of De-Patronalization in Ukraine: The Role of Ukrainian Business. In: Madlovics, Bálint and Magyar, Bálint, eds. 2023. Ukraine's Patronal Democracy and the Russian Invasion: The RussiaUkraine War, Volume One. Budapest– Vienna–New York: CEU Press., Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4650835

The Nestor Group. The Dignity Pact for Sustainable Development. Kyiv-L'viv, 2015. Візія України-2025 | Збруч (in Ukrainian, the English version available at a request)

Dubrovskiy, Vladimir, Kálmán Mizsei, and Kateryna Ivashchenko-Stadnik, Eight Years After the Revolution of Dignity: What Has Changed in Ukraine During 2013–2021? Soviet and Post-Soviet Politics and Society. (Stuttgart: Ibidem, 2023).

Putnam, Robert, R. Leonardi, and R. Nanetti, 1993, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press

Olson, Mancur. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities (New Haven: Yale University Press, 1982)

THE USE OF NETWORK ANALYSIS FOR THE DETECTION OF CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT: THE BULGARIAN CASE AS A TESTING GROUND

Mario Rusinov[1], Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Abstract

This article uses Bulgaria as a case study to explore the application of network analysis to detect corruption in public procurement. Based on procurement data from 2016 to 2022, the study constructs bipartite graphs to analyze patterns of supplier concentration, single-tender tendering, and network stability across political cycles. The findings reveal persistent high-risk sectors - such as construction, medical supplies, and fuels - characterized by closed supplier networks and limited competition. While general network structures remain stable under changes in government, the disappearance of specific high-profile nodes suggests politically driven market reconfigurations. These results demonstrate the potential of network analysis as a policy tool to enhance anticorruption efforts.

Keywords: *political corruption, Bulgaria, public procurement, network analysis.*

INTRODUCTION

Network Analysis and Social Network Sciences (SNS) aim to reveal patterns, dependencies, and interrelationships within a network of entities. (Borgatti et al., 2009: 893), They also identify clusters or more closely related parts of the network and detect hidden connections between entities. Nowadays, network analysis has diverse applications in various fields, including public health management and national security, such as combating organized crime and terrorism.

This paper examines the effectiveness of using Social Network Analysis (SNA) to identify alleged corruption and collusive behavior in tender procedures—an emerging yet promising approach. SNA is especially potent in backgrounds where a political family, as conceptualized by B. Magyar (2016), creates, boosts, or sustains economic groups to reinforce clientelist relations due to favored economic clusters. By employing this novel approach, researchers can more effectively address the challenges posed by the elusive nature of corruption.

Public procurement is of the utmost importance for providing public goods and infrastructure. OECD countries are measured to spend an average of 13 percent of their expenditures through this mechanism (OECD, 2022). This percentage increases to as high as 30 percent in developing countries. (UN Environment Programme, 2020) The significant financial

[1] Mario Rusinov is a PhD candidate at Sofia University. His research focuses on (anti-) corruption, clientelism, and election fraud, particularly emphasizing corruption in public procurement, e-mail: mario.rusinov@phls.uni-sofia.bg.

resources involved present an incentive for illicit and corrupt practices. According to GIACC (2023), corruption equates to US$ 5 trillion per annum of global stolen funds.

Corruption and political favoritism in procurement lead to higher prices, reduced value for money, the provision of low-quality or unsafe works, and reduced competition (Dávid-Barrett, Fazekas, 2020). They are also the basis of ineffective public institutions (Fukuyama, 2018) and challenge democratic values and practices, as well as economic growth. (Ortega et al. 2016).

In the context of systemic corruption, political power is sustained through a mechanism whereby procurement providers embezzle funds by setting aside a portion to secure the favour of politicians at both local and national levels in exchange for collusion and access to future contracts (Chiappinelli, 2020). In addition, the misuse of companies in public procurements is often a vehicle for funneling illegal money into political campaigns and vote buying (Luna-Pla, Nicholas-Carlock, 2024).

Countries with systemic corruption are characterized by an 'our turn to eat' approach (D'Arcy, Cornell, 2016); thus, traditional public-agent models are ineffective in addressing widespread corruption, and a change in power does not necessarily lead to a decrease in it.

A thorough examination of corruption in procurement is crucial for identifying systemic inefficiencies and developing strategies to promote transparency, accountability, and fair competition.

The case of the Bulgarian public procurement market will be used, as it has been identified as a procurement market with a high corruption risk in the past compared to other EU countries (Pashev, 2011; Mungiu-Pippidi, 2015), and it has well-structured open data. Furthermore, as Ateljevic and Budak (2010) argue, the situation in the Balkans in the 1990s resulted in weak national legal structures, providing fertile grounds for the emerging class of the 'entrepreneur-oligarch', which led to corruption in public procurement.

LITERATURE REVIEW AND DEFINITIONS

For definition of corruption in Public Procurement, the definition of Fazekas, Tóth, and King (2013, 2) is employed: "*In public procurement, institutionalized grand corruption refers to the allocation and performance of public contracts by bending universalistic rules of open and fair access to government contracts to benefit a closed network while denying access to all others.*" Specific indices of such corruption can be defined as follows:

1. Conflict of interest – as defined in the Public Procurement Act: "A conflict of interest exists when the contracting authority, its employees, or external individuals engaged by the authority who are involved in the preparation or awarding of the public procurement—or who may influence its outcome—have an interest that could result in a benefit as defined in Article 72 of the Anti-Corruption and Forfeiture of Illegally Acquired Assets Act, and which could be deemed to impair their impartiality and independence concerning the procurement process." (amend. SG No. 7/2018, amend. SG No. 84/2023, in force as of 06.10.2023).

2. Imposing discriminatory conditions in technical specifications, or "unjustified restriction of access to public procurements aimed at benefiting a specific participant in the competitive procedure" (Fazekas, Kocsis, 2020, 1), as well as the deliberate inclusion of

subjective criteria in evaluation methodologies to allow discretionary judgment by evaluators and reduce competition.

3. Discretion in evaluating technical criteria set out in the tender documentation.
4. Launching procedures via direct award when unnecessary, to deliberately restrict competition.
5. Trading in influence.
6. Deliberate non-compliance with transparency procedures, including setting unreasonably short deadlines or otherwise obstructing potential bidders.

Regarding the methodologies for measurement of corruption, Hlatshwayo et al. (2018) argue that there are three distinct waves in their development:

1) Measuring Corruption—Such surveys include the Transparency International (TI) Corruption Perceptions Index and the World Bank's Corruption Control Index. However, they are criticized for their inaccuracy. (Pozsgai-Alvarez, 2024, 5)
2) Measuring anti-corruption and integrity - This generation attempts to address the limitations of the perception-based approach. For this purpose, second-wave research uses two types of empirical data: victimization surveys and institutional capacity assessments. Examples of institutional capacity surveys include the Global Integrity Index and the Public Integrity Index, among others. Notably, legislation audits and anti-corruption bodies' performance do not directly measure corruption. Forensic data has not significantly impacted international corruption metrics due to theoretical and empirical concerns about the validity of legal cases as an indicator of actual corruption.
3) The third generation has been labelled "big data approaches" (Hlatshwayo et al., 2018, 8). These include data from crowdsourcing projects, procurement databases, and media sources.

This paper was created in the latter tradition. The efforts to objectify the presence of corruption, with methodologies, such as **red flagging of public procurement** (Decarolis, Giorgiantoniom, 2022), (Fazekas, Kocsis, 2022), **network analysis of suppliers** (Fountoukidis, Antoniou, Varsakelis, 2023), (Carneiro, Veloso, Ventura, Palumbo, 2020), **discrepancies of public spending and the quality of provided services** (Picci, Escresa 2017), (Lehne, Shapiro, Eynde 2018) seem to address most of the criticisms of the former approaches. Due to the general universality of data, they also enable comprehensive and comparative analysis[2].

The author comprehensively analyzed the existing scholarly literature on the topic to systematize the previous academic efforts. This was achieved by executing the query "Public Procurement" AND "Network Analysis" in Scopus, Mendeley, and Google Scholar web search engines. The results are supplemented by the findings of the bibliographic article Public procurement research: a bibliometric analysis (2024).
A few general approaches for the study of corruption in Public Procurements were outlined:

[2] Especially in the European Union, where the joint platform "Tenders Electronic Daily" is used. (TED) website, where all tender procedures above certain thresholds are listed. TED publishes more than676 thousand procurement notices a year, including 258 thousand calls for tenders worth approximately 670 billion euros.6

Machine Learning and Factor analysis (Lopez, Sanz, 2017), (Nai, Meo, Morina,, Pasteris, 2023), (Ovsyannikova, Domashova, 2020); **Measuring Party Favoritism and Dynamics in the Suppliers** (Mironov, Zhuravskaya, 2016), (David-Barrett, Fazekas, 2019), **Red flagging of Tender Procedures** (Kenny, Musatova, 2011)**, (**Ferwerda, Deleanu, Brigitte, 2016), (Fazekas, King 2019), **Network analysis** (Carbone, Calderoni, Jofre 2024), (Fountoukidis, Antoniou, Varsakelis, 2023), (Wachs, Fazekas, Kertész, 2021), (Waxenecker, Prell, 2024)

BENEFITS AND APPROACHES IN SOCIAL NETWORK ANALYSIS

De Domenico (2019) argues that the use of network analysis has the following advantages: (1) Complex systems are usually composed of multiple interacting elements, each having different types of interactions; (2) The structure of complex systems can be represented as a network of interactions and relationships;(3) Complex systems often exhibit collective and nonlinear dynamics, which makes them unpredictable.

Thus, network analysis can be leveraged to provide a comprehensive understanding of the complexity of corrupted interactions and the significant number of agents and participants involved in such acts.

Generally, studies employing network analysis (NA) can be classified along two main dimensions:

First, based on the subject of the study, (a) some focus on detecting collusive behavior and bid-rigging **among firms** by identifying patterns of similarity between suspected collaborators (e.g., Carbone, Calderoni, Jofre, 2024), while (b) others examine corrupt interactions between **public agencies and private firms**. (e.g., Wachs, Fazekas, Kertész, 2021; Fazekas, Poltoratskaia, Tóth, 2023)

Second, based on their analytical scope: (a) some adopt a bird's-eye view of the entire supplier network to identify systemic tendencies and hidden clusters, whereas (b) others conduct case-by-case analyses to uncover the specific corruption mechanisms in individual instances.

METHODOLOGY AND CHALLENGES

The study examined seven years of public procurements from 2016 to 2022. These include the governance of three regular[3] and four caretaker[4] governments and two cycles of municipal elections. The selected period strives to balance enabling a comparison of the evolution of procurement networks under different authorities and ensuring data availability. To conduct the analysis, data from the Public Procurement Register[5], the Commercial Register, the

[3] Respectively, the second (2014-2017) and third (2017-2021) cabinets of B. Borrisov, and K. Petkov's cabinet (2021-2022).

[4] Respectively, O.Gerdzhikov's (2017), first (2021) and second (2021) S. Yanev's and G. Donev's (2022) cabinets.

[5] Contracts and Contract Amendments – 2022 (data from CAIS EOP). https://data.egov.bg/data/view/b6ec0598-8dfd-4338-8756-a679420c2cd0, Contracts and Contract Amendments – 2022 (data from ROP) https://data.egov.bg/data/view/db3e39ba-37f9-44bf-847f-75f36acee513, Contracts and Contract Amendments – 2021 (data from CAIS EOP) https://data.egov.bg/data/view/523c7c16-1a36-4935-a66a-4ad8bd1a4713, Contracts and Contract Amendments – 2021 (data from ROP) https://data.egov.bg/data/view/a03748c9-bb31-4cce-b350-b8e06b63c7c9, Contracts and Contract Amendments – 2020 (data from CAIS EOP) https://data.egov.bg/data/view/c5404069-668a-4cd2-ab43-a1cdc26e03c6, Contracts and Contract Amendments – 2020 (data from ROP) https://data.egov.bg/data/view/b97eec73-e091-47c5-a1c7-582d38d1758d, Contracts and

CENTRALIZED AUTOMATED INFORMATION SYSTEM "ELECTRONIC PUBLIC PROCUREMENT" (CAIS), and data from the Bulstat Register (where the consortia applying for public procurement are registered) were used. Despite the partial availability of open data, gathering and assembling the data was highly challenging. Refer to Annex 1 for further details.

The tenders were analyzed to identify changes in the procurement networks, pinpoint clusters of surprising winners and losers, and possible hotbeds of corruption. The analysis tested the following hypotheses.

H1) **Some parts of the procurement network (sectors) have significantly higher corruption risk.** They are identified by a concentration of a relatively closed network of suppliers, winning tenders through a single bid.[6]

H1.1) **Some parts of the network (sectors) keep this risky behaviour over time**.

H2) **The network of contractors changes significantly following shifts in political leadership.** If substantial changes occur in the networks, this will strongly suggest the presence of favoritism and potential corruption within the tendering process. The assumption is that in a market with transparent and "by-the-book" tenders, the companies with winning bids should be diversified, chosen on objective criteria, merit-based, and thus unbound by the political climate. Conversely, such changes can serve as a proxy indicator for potential irregularities.

To test that an approach similar to that used by Fazekas, Poltoratskaia, and Tóth (2016) is employed. A bipartite graph is created between suppliers and the contracting authority. Supplier-individual networks are also tested for further clustering and uncovering links that may not be apparent at first glance.

In contrast to the cited research, the edge weights in this study represent the number of single-bid tenders awarded to a specific supplier by a particular Contracting Authority within a given year. Edges are colored red if the supplier has won over 75% of tenders through single bidding, thus showing a continuous risky behavior. Furthermore, the graphs are drafted on a one-year rather than a three-year basis to highlight more subtle changes within the network. Finally, using tenders from only awarded and executed contracts diminishes the place for error, which is present in some former studies. However, it should be noted that, unlike the complex Corruption Index proposed by Fazekas, the current study employs a simpler proxy for corruption - single bidding.

The Fruchterman-Reingold, ForceAtlas, and ForceAtlas 2 (Jacomy, Heymann, Venturini, and Bastian, 2012) algorithms were tested. The latter yielded the best result. Then, modularity is calculated, and clusters are formed based on that.

The graphs were created using Python's NetworkX library. Subsequently, the software Gephi was used to visualize the networks.

Contract Amendments – 2019, https://data.egov.bg/data/view/83e02856-b460-4ec8-bf5e-b23ae6e267ca, Contracts and Contract Amendments – 2017, https://data.egov.bg/data/view/5a06c9b5-4db6-4213-8c7a-df9bb9c94c55, Contracts and Contract Amendments – 2016 https://data.egov.bg/data/view/5d588198-c9e5-40df-86a6-698dbf69dbf7

[6] Single bidding is adopted as a red flag for corruption in Public Procurement. Special report 28/2023: Public procurement in the EU (no date) European Court of Auditors. Available at: https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2023-28 (Accessed: 02 May 2024).

RESULTS AND DISCUSSION

Fig. 1. Procurement Market in Bulgaria, 2016

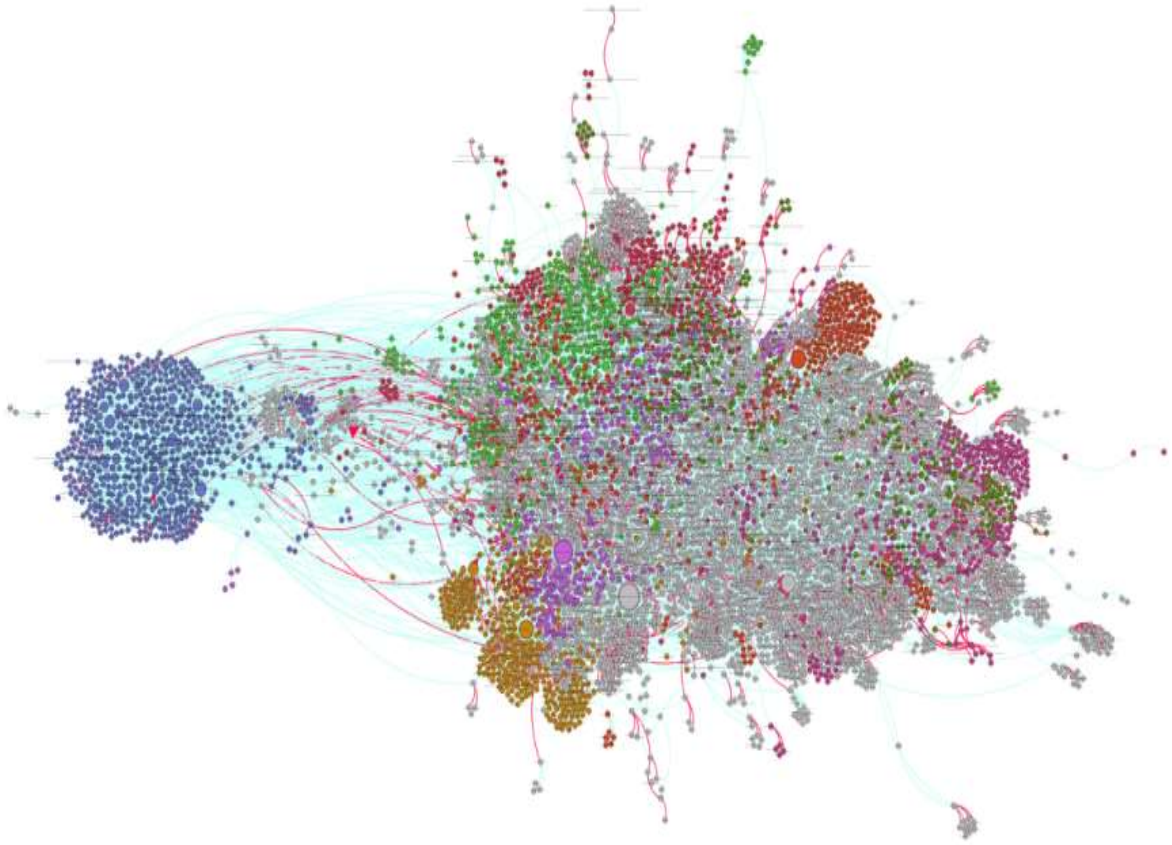
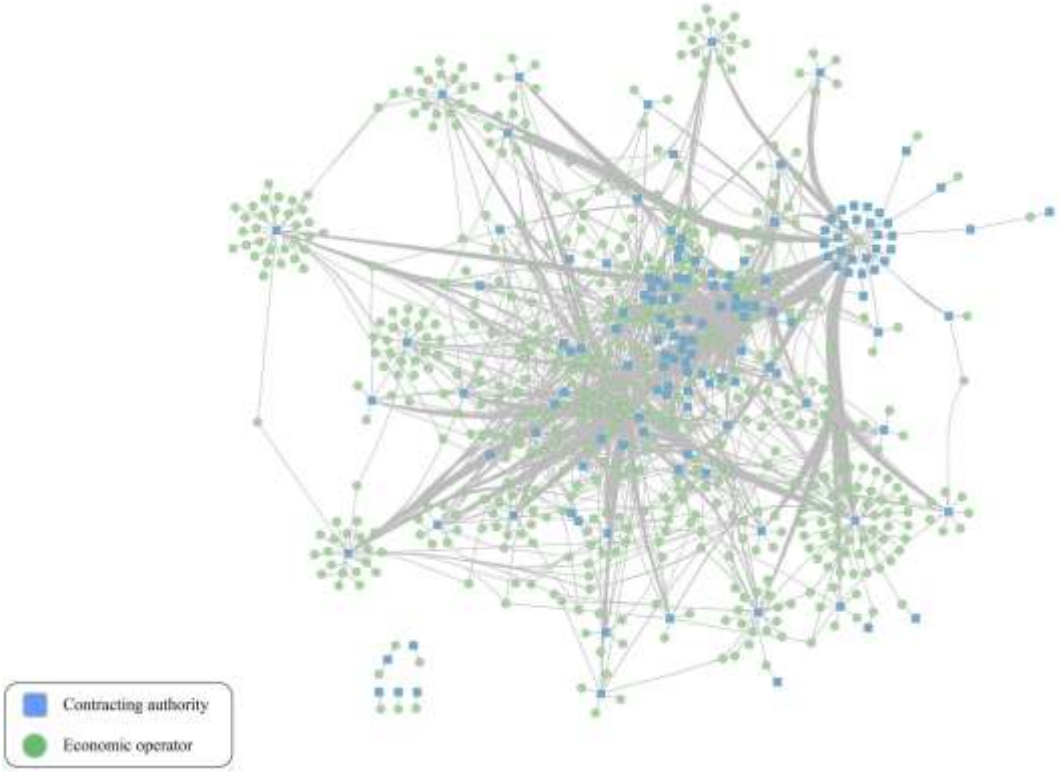


Fig. 2. The Greek Procurement Market, according to Pliatsidis's analysis (2024)



As evident by the results, the network analysis of the suppliers' network in Bulgaria shows that clusters in specific sectors are more prone to corruption than others. This aligns with the conclusions of Pliatsidis's analysis (2024). Figures 1 and 2 illustrate the similarity between the economic clusters from both studies. Such trends are especially evident in the sectors of medical supplies, construction, and fuels, which align with the findings of the Center for the Study of Democracy (Galev, T. et al., 2021).

A significantly isolated cluster is also evident in the field of school supplies, marked by significant corruption risks. Most of the edges are colored red, indicating a single bid. Similar high modularity is also evident in construction.

Such highly closed clusters are also evident in the EU Market, according to a study by Fountoukidis, Antoniou, and Varsakelis (2023), who employed measures of market entropy and clusterization to identify signs of preferential treatment in specific parts of the network.

Notably, a correlation exists between the centralization of public procurement markets and corruption risks, as determined by network analysis and corruption risk (CRI) (Wachs, Fazekas, Kertész, 2021).

In another study, Fazekas, Poltoratskaia, and Tóth measure the level of state capture in public procurement in Bulgaria through a combination of their corruption risk analysis and network analysis. They distinguish four types of networks: (a) clean networks, (b) corrupt but not captured networks, (c) partially captured networks, and (d) fully captured networks.

Fazekas and Toth (2013) used a combination of indicators to calculate the Corruption Risk Index and Network analysis to estimate the risk of state capture in Hungary and the elite configuration. The indicators included single bid, lack of publication, type of procedure, eligibility criteria, length of the submission period, evaluation criteria, etc. By clustering the CRI and centralization, they measured how each organization’s ego network fits the hypothesized homogeneous or heterogeneous corruption patterns. They identified four types of capture: Clean organizations, Occasionally Corrupt Organizations, Partially Captured Organizations, and Fully Captured Organizations.

Similar observations can be drawn from the current paper. Although sectors appear to have relatively stable levels of corruption risk, some changes occur over time, which supports H1 and H1.1. A blatant example is the medical supply sector, which experienced a significant increase in single bidding during and after the COVID-19 pandemic (see Fig. 3 and Fig. 4). In line with the findings of Thomann, Marconi, Zhelyazkova (2023)

Fig. 3. The Medical Supply Sector Tenders in 2022; red signifies that the supplier won more than 75% of single-bid tenders

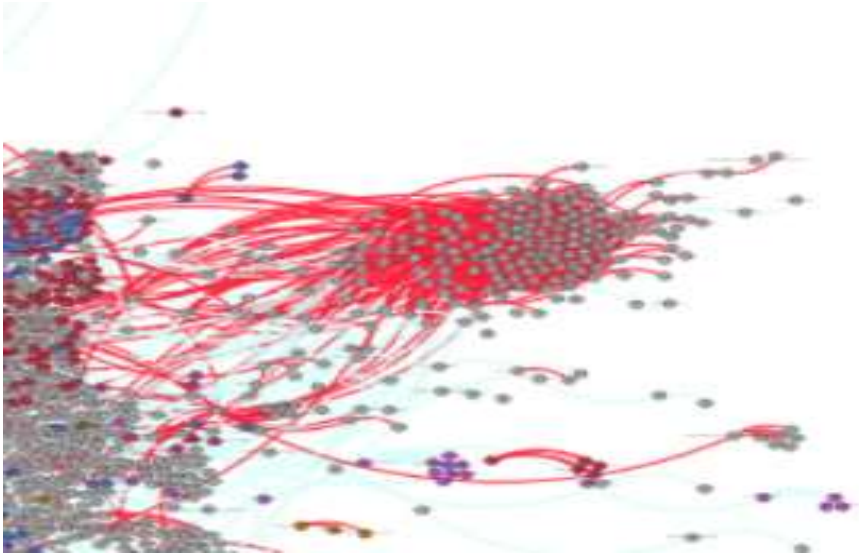
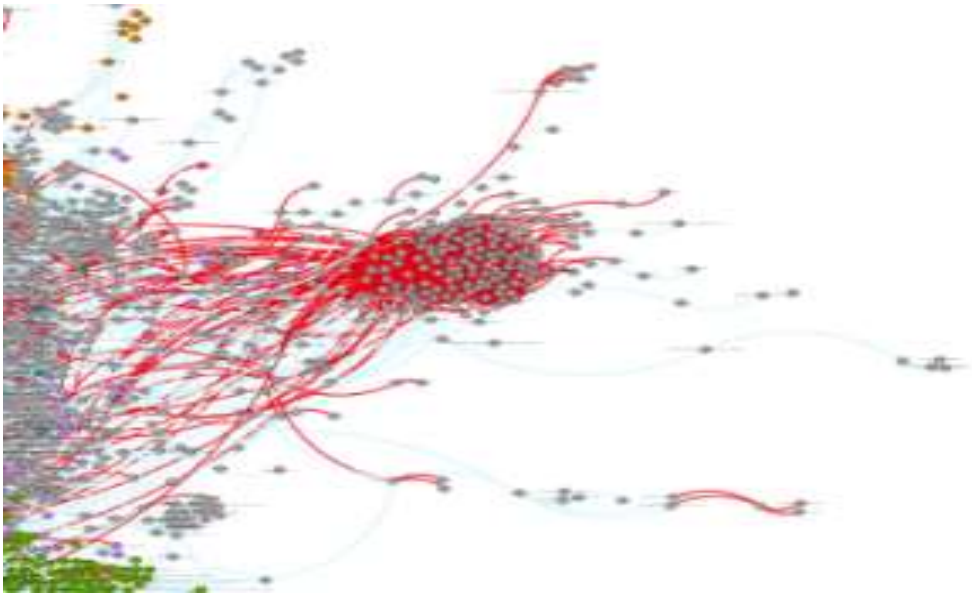


Fig. 4. The Medical Supply Sector Tenders in 2021; red signifies that the supplier won more than 75% of single-bid tenders



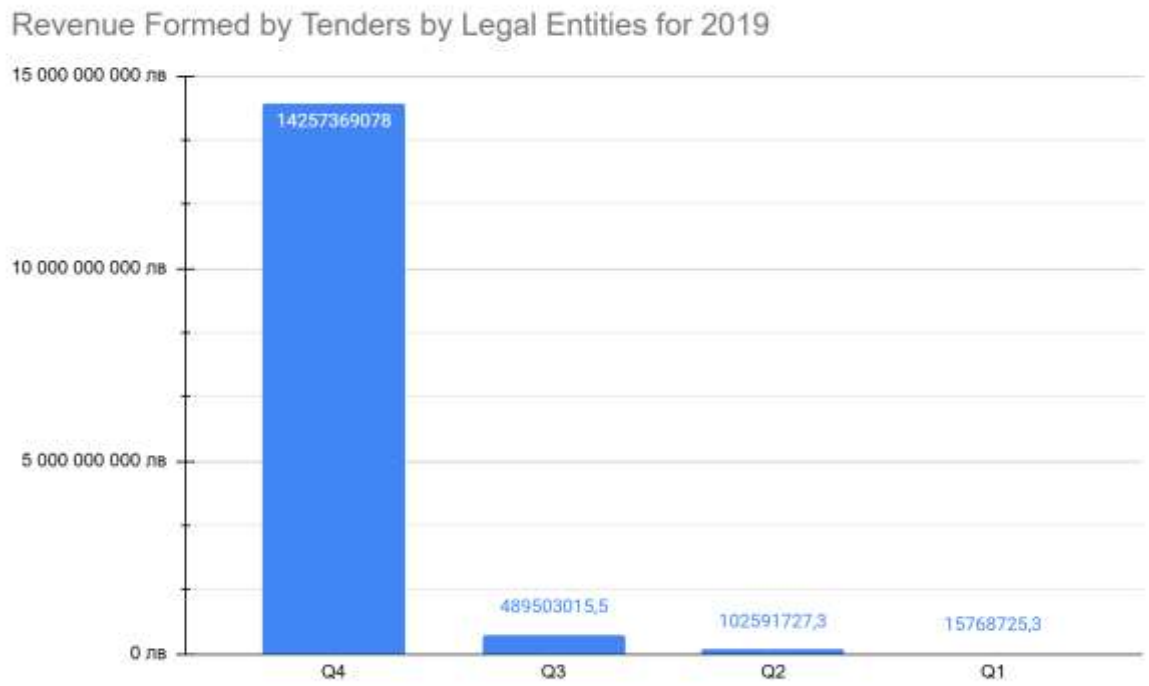
Unlike the initially formed hypothesis, no swift changes in the network can be observed with the change of government at the national level. Notably, the caretaker governments should not account for the procurement network changes due to their short cycle, which does not coincide with the procurement calendar[7]. De facto, we observe a single power shift between the third cabinet of B. Borrisov and K. Petkov's cabinet during the studied years. An interpretation of data suggests that perhaps Petkov's cabinet did not have the time or capacity to change the market drastically. Future studies can include more cabinets to capture a fuller picture.

[7] The preparatioln of a tender usually takes a significant time and they are planned ahead.

However, fascinating observations can be made in the construction sector for the studied period. Although the network's structure does not change drastically, specific nodes gradually or rapidly disappear, providing quasi-evidence for H2. Those nodes can be responsible for significant public funds distributed through procurement[8]. Similar is the case of firms being publicly alleged to be connected to the business mogul and PEP Delyan Peevski, as well as the KTB bankruptcy scandal, including VodStroy 98, which experienced rapid growth and decline in revenue. The deliberate bankruptcy of one of the biggest banks in Bulgaria and its subsequent stripping of assets in favor of PEP-related persons or companies[9] should be studied as a new and separate stage of corruption behaviour in Bulgarian politics. Hence, the participation of companies' suppliers should also be further examined using an academic approach.

If we divide the suppliers into quartiles, based on revenue from tenders, there are giants within the Public Markets, mainly in the fuels, medical supplies, and construction sectors. The biggest quartile accounts for tens of times the revenue of the other quartiles. Those edges in the network can de facto get less revenue from tenders, which remain hidden on the graphic level, but are within the surprising losers, surprising winners assumption. The current network analysis does not consider the size and number of the awarded tenders, which can also be improved in future results. An in-depth analysis of the network sector by sector and specific queries and groupings, allowing for fewer nodes, can help capture such behaviour[10].

Fig. 5. Revenue Formed

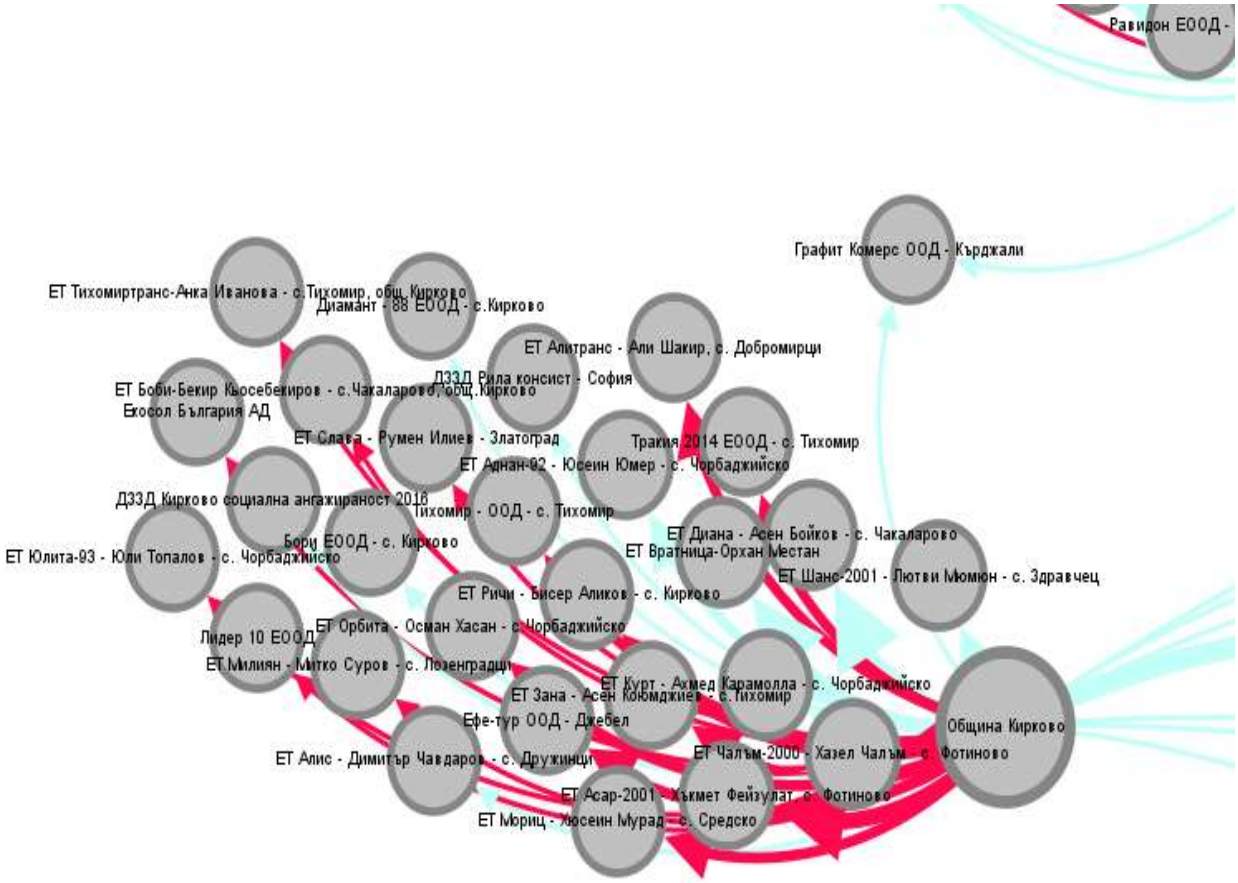


[8] The presented calculation does not consider the connection of legal entities, which makes for an even higher concentration.

[9] Both in a broader sense of a political family and de jure definitions.

[10] Currently, an average of around 6000 nodes are present in each graph.

Fig. 6. The network of suppliers for the municipality of Kirkovo, red signifies that the supplier won more than 75% of single-bid tenders (2019)



A concentration of risky tenders can be observed at the municipal level, where favoritism is also prevalent—an example given in fig. 6. Former studies suggest a high level of clientelism and vote buying in different municipalities. (ACF, 2022) For future studies, it is worth exploring the link between high corruption risk and such illicit election practices, as the assumption is that the latter need a significant amount of funds. Hence, there should be an illegitimate source for it. Logically, it could be sought in the processes of embezzlement of procurement.

This paper raises several policy implications. First, the persistence of closed procurement clusters and high levels of single bids, especially in key sectors, may serve as channels for state capture rather than as instruments of public value. Second, national and local procurement needs greater scrutiny, as they appear to be at a relatively high risk of corruption. Third, the big data approach, network analysis, and red flagging tenders show potential for discovering hotbeds of alleged illicit practices. As such, they are a policy instrument that can be part of national anti-corruption strategies, allowing real-time monitoring of procurement networks and early detection of collusion patterns. They provide insights for risk-based audits.

CONCLUSION AND FUTURE RESEARCH

The current paper examined three hypotheses through the Bulgarian Public Procurement market:

H1) Some parts of the network (sectors) with significantly higher corruption risk-

H1.1) Some parts of the network keep this risky behaviour over time.

H2) The network of contractors changes significantly following shifts in political leadership.

H1 was confirmed by outlining specific sectors with traditionally higher corruption risk, notably the medical supply, construction, energy and fuel, and the school supply sectors.

As outlined in H1.1, most parts of the networks exhibit stable behavior, which can be further influenced (or worsened in terms of corruption risks) by outside factors, as illustrated by the state of the procurement market during the COVID-19 pandemic.

H2 is quasi-proven not by a change in the network itself but by a shift in nodes within the network. Certain PEP-related companies experience rapid growth and declining revenues, suggesting non-merit-based procedures. Further exploration of this hypothesis is needed.

The results showed that SNA is a valuable tool for detecting potential corruption and irregularities in public procurement. Researchers can identify surprising winners and losers by analyzing changes in contractors' networks after political changes and the unusual density of networks, suggesting favoritism and possible corruption.

Unlike the other methods, which are survey-based, this methodology relies on objective and quantitative data. In addition, red flagging, text mining, machine learning, and social network analysis can complement each other.

Future research can compare whether the in- and out-degrees of nodes and modularity levels are identical for different Contracting Authorities with common budgets and characteristics. This data can be cross-referenced with other variables, such as population size, economic factors, and political formations in power, to identify potential factors contributing to reduced competition and alleged corruption or collusive practices.

Fig. 7. Procurement Market in Bulgaria, 2016

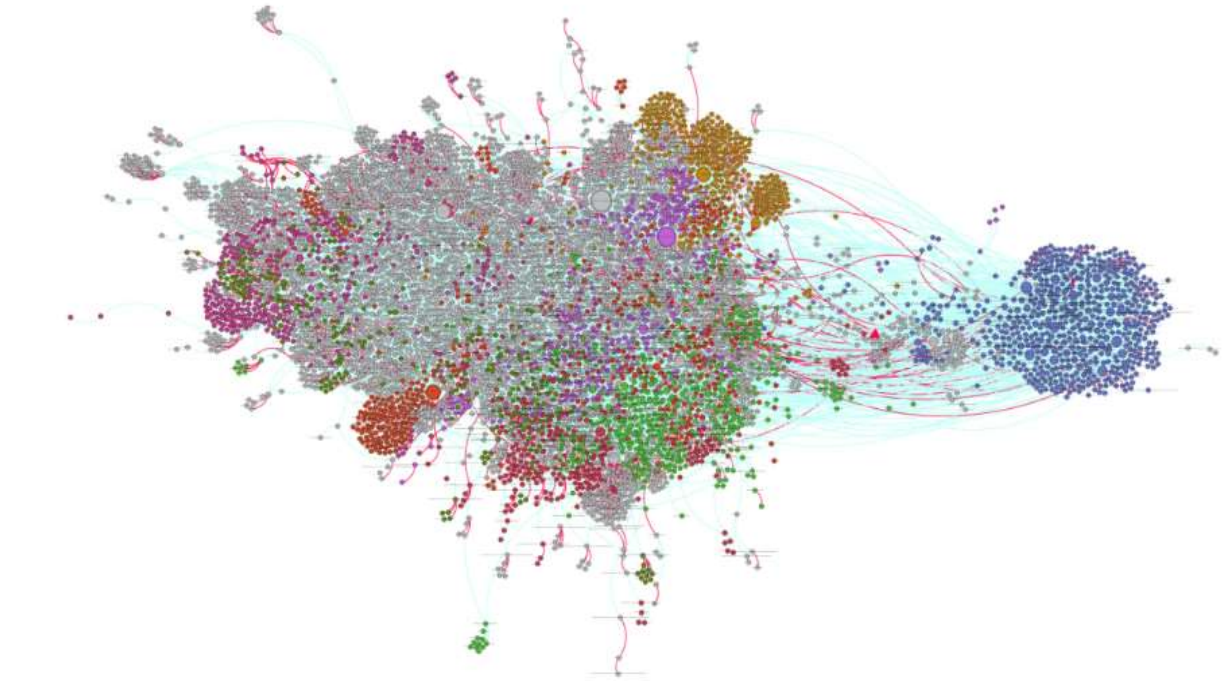


Fig. 8. Procurement Market in Bulgaria, 2019

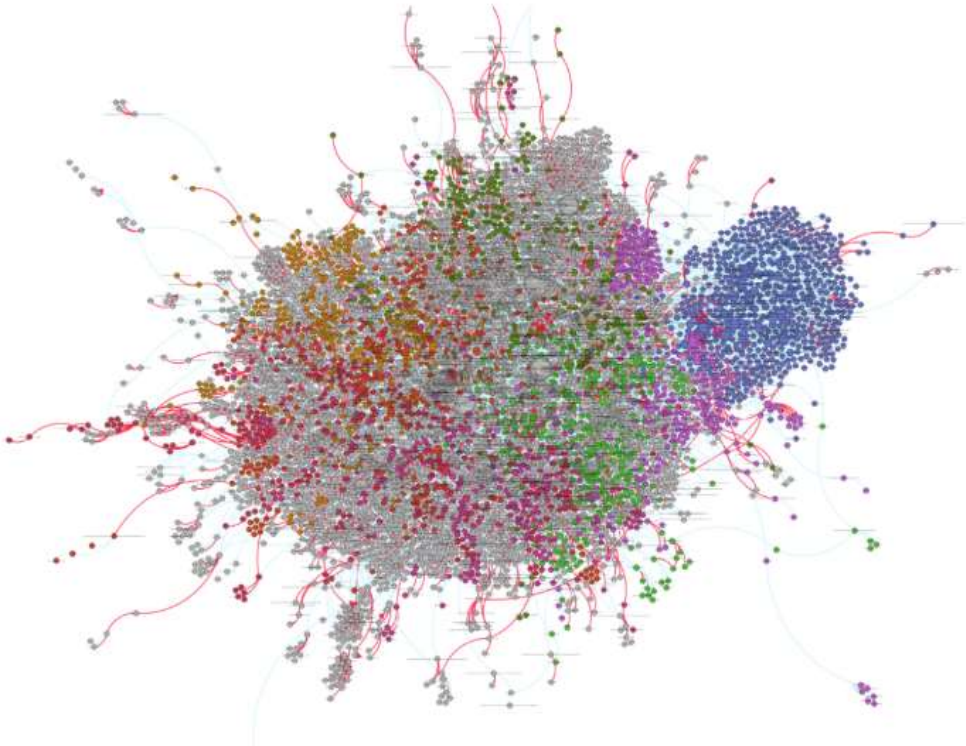


Fig. 9. Procurement Market in Bulgaria, 2021

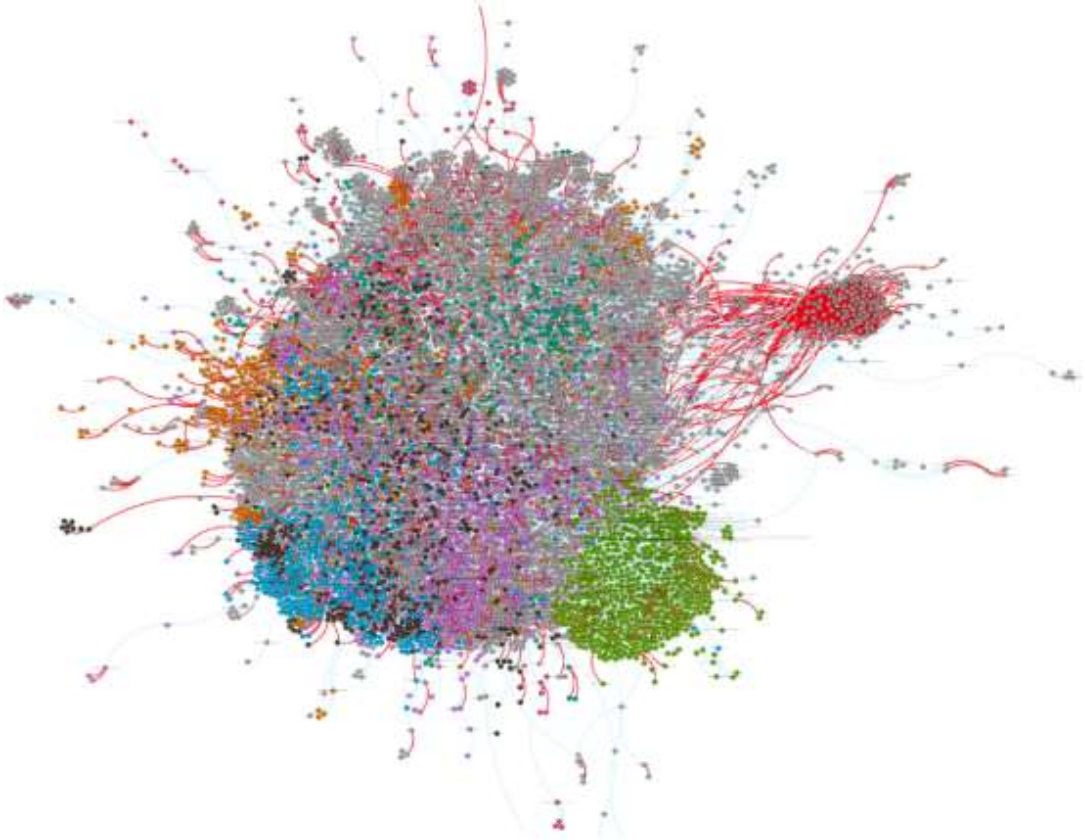
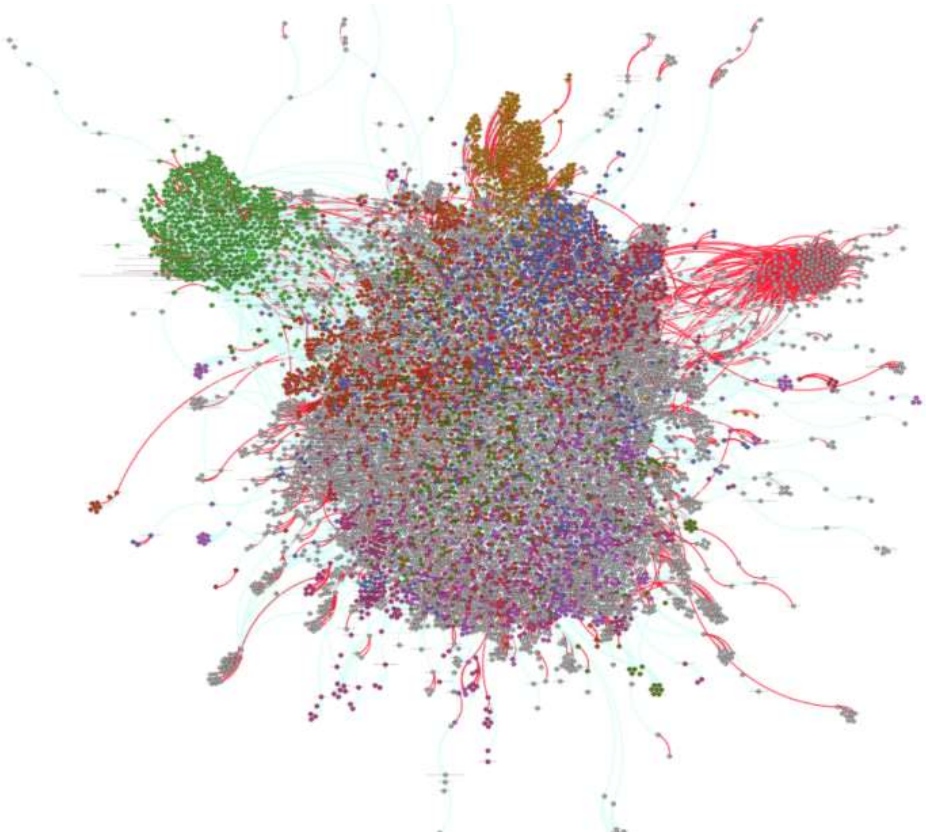


Fig. 10. Procurement Market in Bulgaria, 2022



ANNEX 1. Gathering and assembling data.

1) The Public Procurement Registry was changed to CAIS in 2020. Both of the registers coexisted for more than three years. Their different structure demanded serious data cleansing. Additionally, some data was missing in various years (such as the number of offers), which demanded additional data scraping. Some rows contained missing or misleading data for price or number of offers. No CPV are present in the open data, which does not allow for automatic sector analysis, and should be done by hand. Additional data, such as dropped-out supplier candidates, could also be added.

2) The Bulstat Register, which contains around 20 percent of the legal entities that carry out procurements (mainly consortia or partnerships under the Obligations and Contracts Act), is open access but lacks open data, necessitating scraping and additional data chaining. No UIC (Unified Identification Code) was available; only the names of the companies were provided, which required additional data cleansing.

3) The Commercial Register consists of large and complex XML files[11]. The data is clean and comprehensive, but no documentation is provided. That demanded sufficient time for back engineering. Once the 3000 unique tags were classified, Python's xml. etree.ElementTree was used to put the information in an SQL database. An interview was conducted with an expert in commercial law to determine which relationships were relevant for the network analysis. The necessary rows, containing information for companies carrying out procurement, were indexed and placed in a CSV table for faster computation.

BIBLIOGRAPHY

ACF. (2022) Election fraud: Prevalence and impact in Bulgaria, parliamentary election, October 2022. Available at: https://acf.bg/en/kontroliraniyat-i-kupen-vot-oktom/ (Accessed: 02 May 2024).

Ateljevic, J., Budak, J. (2010) Corruption and public procurement: Example from Croatia, Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 12(4), 375–397.

Carneiro, D., Veloso, P., Ventura, A., Palumbo, G., Costa, J. (2020). Network Analysis for Fraud Detection in Portuguese Public Procurement.

Chiappinelli, O. (2020) Political corruption in executing public contracts, Journal of Economic Behavior; Organization, 179, 116–140.

De Domenico, M., Brockmann, D., Camargo, C., Gershenson, C., Goldsmith, D., Jeschonnek, S., Sayama, H. (2019) Complexity Explained

Decarolis, F., Giorgiantonio, C. (2022) Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders. EPJ Data Sci. 11, 16.

[11] If some of the readers are interested for the documentation built for the creation of this paper, please contact the author at mario.rusinov@gmail.com.

Dávid-Barrett, E., Fazekas, M. (2020) Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement. Eur J Crim Policy Res 26, 411–430.

D'Arcy, M., Agnes, C. Devolution and corruption in Kenya: Everyone's turn to eat?" African Affairs, vol.. 115, no. 459, 2016, 246–73.

GIACC. (2022) Cost of corruption. Available at: https://giaccentre.org/the-cost-of-corruption/?utm_source (Accessed: 30 April 2024).

Escresa, L., Picci, L. (2015). A New Cross-National Measure of Corruption. The World Bank Economic Review. 31.

Fazekas, M., Tóth, I. J., , King, L. P. (2013). Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data. Government Transparency Institute.

Fazekas, M., Poltoratskaia, V., Tóth, B. (2023). Corruption Risks and State Capture in Bulgarian Public Procurement.

Fazekas, M., Gábor K. (2020) Uncovering high-level corruption: cross-national objective corruption risk indicators using public procurement data. British Journal of Political Science 50.1, 155–164.

Ferwerda, J., Deleanu, I., Unger, B. (2017) Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. European Journal on Criminal Policy and Research.

Fountoukidis, I.G., Antoniou, I.E. and Varsakelis, N.C. (2023) 'Competitive conditions in the Public Procurement Markets: An investigation with network analysis', Journal of Industrial and Business Economics, 50(2), pp. 347–368. doi:10.1007/s40812-022-00251-z.

Galev, T., Gerganov, A., Todorov, B. (2021) State capture deconstructed – SCE maps. Available at: https://scemaps.eu/state-capture-deconstructed/ (Accessed: 08 February 2025).

Waxenecker, H., Prell, C. Corruption dynamics in public procurement: A longitudinal network analysis of local construction contracts in Guatemala, Social Networks, Volume 79, 2024.

Hlatshwayo, S., Oeking, A., Ghazanchyan, M., Corvino, D., Shukla, A., Leigh, L. (2018). The measurement and macro-relevance of corruption: A big data approach (IMF Working Paper No. 18/195). International Monetary Fund.

Integrating responsible business conduct in public (2022) Available at: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/07/integrating-responsible-business-conduct-in-public-procurement-supply-chains_0a4d3ada/c5350587-en.pdf (Accessed: 30 April 2024).

Kenny, CH., Musatova, M. (2011). Red flags of corruption in World Bank projects. An analysis of infrastructure contracts, in: Rose-Ackerman, S., Søreide, T. (ed)

Jonathan, L., Shapiro, N., J., Vanden, E., O., (2018) Building connections: Political corruption and road construction in India," Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 131(C)

Magyar, B. (2016) Post-communist mafia state. The case of Hungary. Central European University Press,

Mironov, M., Zhuravskaya, E. (2016) "Corruption in Procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data." American Economic Journal: Economic Policy, 8 (2): 287–321.

Mungiu-Pippidi, A. (2015). Government favouritism in Europe: The anticorruption report, volume 3. Alina Mungiu-Pippidi. Leverkusen-Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Nicolás-Carlock, J.R., Luna-Pla, I. (2024) Organized crime behavior of shell-company networks in procurement: prevention insights for policy and reform. Trends Organ Crim 27, 412–428.

Ortega, B., Casquero, A., Sanjuán, J. (2016) Corruption and Convergence in Human Development: Evidence from 69 Countries During 1990–2012. Soc Indic Res 127, 691–719.

Pashev, K. V. (2011). Corruption and Accession: Evidence from public procurement in Bulgaria. Public Management Review, 13(3), 409–432.

Pozsgai-Alvarez, J., Sanz, P. I. (2021): "Mapping the (anti-) corruption field: key topics and changing trends, 1968–2020." Journal of Computational Social Science 4 851-881.

Borgatti, P., S., Mehra, A., Brass, J., D., Labianca, G. (2009) Network Analysis in the Social Sciences Science 323, 892–895.

Thomann, E., Marconi, F., Zhelyazkova, A. (2023) Did pandemic responses trigger corruption in public procurement?

UN Environment. (no date) Sustainable Public Procurement, UNEP. Available at: at:https://www.unep.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/sustainable-public-procurement (Accessed: 30 April 2024).

United Nations Security Council. (2018) Global Cost of Corruption at Least 5 Percent of World Gross Domestic Product, Secretary-General Tells Security Council, Citing World Economic Forum Data (Press Release SC/13493). United Nations. https://press.un.org/en/2018/sc13493.doc.htm (Accessed: 30 April 2024).

Wachs, J., Fazekas, M., Kertész, J. (2021) Corruption risk in contracting markets: A network science perspective. International Journal of Data Science and Analytics, 12(1), 45–60.

Waxenecker, H., Prell, C. (2024) Corruption dynamics in public procurement: A longitudinal network analysis of local construction contracts in Guatemala. Social Networks, 79, 154–167.

SHARED SOCIETY: THEORY AND PRACTICE

НОВИ ЦЕЛИ СЪС СТАРИ ИНСТРУМЕНТИ: ЕФЕКТИТЕ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ

Татяна Томова[1], Софийски университет „Св. Климент Охридски”

Резюме

Настоящата статия представя идеята за „споделеното общество“ като опит за промяна в дневния ред на съвременните общества. Тази промяна е инициирана и провеждана от глобалните неправителствени и финансово-икономически организации, разпространяващи някога Вашингтонския неолиберален консенсус, който продължава да бъде основна парадигма на публичното управление. На основата на опита на България се доказва, че новите цели за обществена споделеност изглеждат непостижими заради липсата на нови инструменти, които да адресират новите проблеми и да направят целите постижими. Основното твърдение е, че споделеността е невъзможна без въздействие върху подоходното неравенство или чрез намаляване на зависимостта на индивидите от заетостта.

Ключови думи: *споделено общество; социална политика; инструменти; неравенство.*

NEW GOALS WITH OLD INSTRUMENTS: THE EFFECTS OF SOCIAL POLICY IN BULGARIA

Tatyana Tomova[2], Sofia University “St. Kliment Ohridski”

Abstract

This article presents the idea of the “shared society” as an attempt to change the agenda of contemporary societies. This change has been initiated and implemented by supranational

[1] Татяна Томова е професор, доктор на политическите науки, преподавател в катедра „Публична администрация“ във Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Има дългогодишен опит в преподаването на публични и социални политики, вкл. на изработването на политики в ЕС. Основните ѝ компетенции са в областта на анализа и изследването на публичните и социалните политики с акцент върху социалното осигуряване, трудовите отношения, здравеопазването, политиката към малцинствени, вкл. етнически групи.

[2] Tatyana Tomova is a Professor, Doctor of Political Science, and lecturer at the Public Administration Department at the Faculty of Philosophy of Sofia University "St. Kliment Ohridski". She has extensive experience in teaching public and social policies, including policymaking in the EU. Her main competencies are in the field of analysis and research of public and social policies with an emphasis on social security, labor relations, healthcare, and policy towards minorities, including ethnic groups.

organizations that once propagated the Washington neoliberal consensus, which continues to be the main paradigm of public governance. Based on the experience of Bulgaria, it is proven that the new goals of shared society seem unattainable due to the lack of new instruments to address the new problems and make the goals achievable. The main claim is that sharing is impossible without an impact on income inequality or by reducing the dependence of individuals on employment.
***Keywords**: shared society; social policy; instruments; inequality.*

КОНЦЕПЦИЯТА ЗА СПОДЕЛЕНОТО ОБЩЕСТВО В ДНЕВНИЯ РЕД НА ПОЛИТИКИТЕ

Приемаме за истина, че през 70-те години на миналия век започва най-несоциалното време в публичното управление на модерното общество. Това твърдение трудно може да бъде опровергано – очевиден исторически факт е, че с политическите програми за дерегулация, приватизация, консолидация на данъчните системи, бюджетна дисциплина, свободно движение на капитали и т.н. (Williamson, 2009) се слага край на следвоенния консенсус и на 30-те славни години (Faure, 2012), през които икономическото нарастване и социалният прогрес вървят ръка за ръка и взаимно се подкрепят. В края на 80-те години Джон Уилямсън формулира 10-те принципа на икономическите политики, които остават в историята на управлението с термина „Вашингтонски консенсус“. В този период те се разпространяват от световните финансови институции към страните в криза и се превръщат в основна рецепта за справянето с нея. Успоредно с това политическите идеи правят остър завой към „минималната държава“ и автори като Робърт Нозик, Фридрих фон Хайек и Милтън Фридман заемат мястото на Джон Мейард Кейнс, Карл Полани и Уилям Беверидж. Вместо да се намесват и да предприемат мерки за разширяване на съвкупното търсене, държавите ограничават дейността си до защитата на вътрешната и външната сигурност и дават простор на индивидуалните права и дейности за сметка на колективните подходи.

Не мога – поне засега, да докажа, че съществуват дълги вълни в политиката, които променят приоритизацията на целите, както и баланса между икономическо и социално в подходите на публичното управление. Ако следваме обаче логиката на Владимир Пантин, тези вълни съществуват; те отразяват глобалните политически и икономически революции и предизвикват промени както в международните отношения, така и във вътрешната политика. Възходът на вълните в политиката е свързан с икономическа стабилност и развитие, спадът им – със социални конфликти и напрежение (Пантин [Pantin] 2006). Съвсем закономерно възходът на вълната води до политика, насочена преди всичко към икономиката. Точно обратното, спадът ѝ – до социални подходи, които да приглушат социалното напрежение и да създадат предпоставки за нова вълна на икономическо спокойствие.

Не споделям напълно обяснителната рамка на Пантин заради прекалено материалистическото обяснение на произхода на вълните. Въпреки това изследователският му подход не е за подценяване поради факта, че той не затваря историята на политиките в границите на държавите, а се опитва да обясни общата

траектория на развитието им, независимо от специфичния контекст и местната перцепция на проблемите, заради които политиките се предприемат.

Въпросът, който поставям в настоящата статия, макар и в голяма степен по-конкретен, е непосредствено свързан с идеята за вълните в политиките. В последните поне десет години наблюдаваме промяна в глобалния дневен ред на политиките, която поне привидно поставя край на неолибералната парадигма на публичното управление, властваща след формулирането на Вашингтонския консенсус.

Дори през тези около четири десетилетия, когато социалните показатели се възприемат като естествено следствие от икономическия ръст, твърденията, че икономическите и социалните цели на обществото развитие са в реципрочна връзка, никога не са изчезвали от науката. Съществуват множество изследвания, които доказват наличието на връзка между неравенствата и слабото икономическо представяне (Glaeser et al., 1995). Тази връзка се опосредства от слабата социална кохезия, която има едновременно материален и социално-психологически произход (Friedkin, 2004; Schiefer et al., 2017). При всички случаи именно неравенствата са източникът на социални разделителни линии и на слаба социална кохезия.

Въпреки това, както става обикновено, не науката, а неправителственият активизъм дава начален тласък на промяната в дневния ред на публичното управление. Концепцията за споделеното общество (shared society) влиза в обръщение благодарение на Мадридския клуб. Според собствената си оценка този клуб има съществено влияние за разработването на *Адженда 2030 на Обединените нации* (2015 г.)[3], както и за превръщането на социалното включване в основен елемент в *Стратегията срещу нестабилността, конфликтите и насилието* (2020). От своя страна Ран Кутнер и Ехуд Ейран – и двамата от Университета в Хайфа, допринасят съществено за академичното дефиниране на споделените общества (Kuttner, 2017; Kuttner & Eiran, 2021).

Концепцията за споделено общество е общ термин, разработен през първото десетилетие на XXI век най-вече от практици и учени по разрешаване на конфликти, изграждане на мир и изследвания на развитието. То се определя като „социално сплотено общество. То е стабилно, безопасно. Това е мястото, където всички живеещи там се чувстват като у дома си. То зачита достойнството и човешките права на всеки индивид, като същевременно предоставя на всички равни възможности. То е толерантно. То уважава многообразието. Споделеното общество се изгражда и подхранва чрез силно политическо лидерство“ (Club de Madrid, 2011, цит. по Kuttner & Eiran, 2021). Споделеното общество се фокусира върху социалното приобщаване и равенството. То има за цел да гарантира, че всички хора, независимо от техния произход, имат равни възможности и са активно включени в социалния, икономическия и политическия живот. Акцентът е върху създаването на хармонична среда, в която всеки се чувства ценен и има чувство за принадлежност.

Горното определение съдържа минималните характеристики на концепцията. В същото време различните организации дават различен фокус. Според Кутнер и Ейран концепцията не е морално-етична, а по-скоро прагматична. Спецификата на дефинициите, зад които застават основните организации, ангажирани с

[3] Вж. https://clubmadrid.org/club-de-madrid/

разпространението ѝ, е свързан с пътя към сплотеното общество. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) определя сплотеното общество чрез неговия ангажимент към „благополучието на всички негови членове, борбата с изключването и маргинализацията. Това е общество, което създава чувство за принадлежност, насърчава доверието и предлага на членовете си възможност за възходяща социална мобилност“ (цит. по Kuttner & Eiran, 2021). Определението на Мадридския клуб е насочено по-скоро към културните различия и съвместното, мирно и равноправно съществуване на различните в ценностно отношение общности. Тези два фокуса – върху материалното различие на доходите и достъпа до услуги, от една страна, и върху ценностната идентификация – от друга, задават двете основни посоки, в които концепцията се развива. Пак те задават двете основни направления, в които се търсят практическите решения – чрез общите ценности, които обединяват (Beugelsdijk et al., 2016), или чрез намаляването на неравенството в разпределението на доходите.

Първият фокус – този върху обединяващите ценности, не е толкова революционен спрямо наследената парадигма на публичното управление. Неслучайно той се развива в рамките на изследванията за изграждане на мир и решаване на конфликти. Вторият – този върху преразпределението и политиките, които променят икономическите ситуации на засегнатите граждани в едно общество, представлява своеобразно връщане към следвоенния консенсус – социално-пазарната икономика на Валтер Екен и Лудвиг Ерхард и социалната държава на Уилям Беверидж. Първият фокус е съсредоточен върху образованието и културата. Вторият, за да бъде следван в практиките, предполага цялостно преформулиране на политиките от времето след 80-те години на миналия век. Първият подход е труден за осъществяване, тъй като е свързан с преодоляване на традиционни поведенчески стереотипи, но той не пречи на мейнстрийма в публичното управление и по-лесно може да бъде възприет и следван. Вторият фокус – този върху промяната на материалните фактори, изглежда по-лесен за осъществяване, но и невъзможен за възприемане поради връщането към отдавна забравени практики отпреди неолиберализма, монетаризма и новия публичен мениджмънт.

Поне един факт с глобално измерение доказва, че вторият подход е намерил вече място в дневния ред на политиките. Той е свързан с приемането на *Адженда 2030 на Обединените нации* и превръщането на въведените в нея *17 Цели за устойчиво развитие*[4] и *169 подцели*. В своята съвкупност тези цели, подписани и превърнати в конкретни планове за действие от всичките 193 държави – членки на ООН, променят напълно подхода на публичното управление, като възстановяват забравената през последните десетилетия реципрочна връзка между икономика и социално развитие.

Нямам никакви основания да смятам, че този преход е устойчива тенденция. Проблемът е в двойствеността на подхода, следван от най-влиятелните финансиращи глобални организации – Международния валутен фонд (МВФ) и Световната банка. И двете организации приемат значението на социалното развитие за справянето с икономическите проблеми. През второто десетилетия на настоящия век Световната банка включва в ключовите си глобални цели за развитие изкореняването на крайната бедност и увеличаването на доходите на най-бедните 40% от развиващите се страни. От

[4] Вж. https://sdgs.un.org/goals

своя страна МВФ публикува от свое име изследване, което приема разпределението на доходите като причина и следствие от икономическия растеж (вж. Ostry et al., 2014). Проблемът е, че изследванията доказват, а споменатите организации приемат, че тази връзка е различна в различните от икономическа гледна точка страни и че ефектът от нарастващото неравенство върху БВП на глава от населението е отрицателен в относително богатите страни, но положителен в бедните страни (Galor & Zeira, 1993).
Като следствие светът се развива по (поне) две направления – едното със социален дневен ред, в който социалното неравенство се превръща в основна тема, другото – с остатъчна социална политика, очертана през 90-те години на миналия век и изцяло подчинена на приоритетите за финансовата стабилност и икономически растеж.

ПОЛИТИКИ ЗА СПОДЕЛЕНО ОБЩЕСТВО

Споделеното общество се фокусира върху социалното приобщаване и равенството. Концепцията предполага, че всички индивиди – независимо от техния произход, имат равни възможности и се включват активно в социалния, икономическия и политическия живот. Акцентът е върху създаването на хармонична среда, в която всеки се чувства ценен и има чувство за принадлежност.
Въпросът е как се постига това?
Европейските политики за социално включване имат относително дълга история. Те стартират в самото начало на новия век и още тогава формулират цели, които изглеждат трудно постижими поради намерението „изключените“ групи да бъдат включени в нормалното икономическо и социално възпроизводство. Поради особеностите на европейския процес в социалната сфера държавите членки сами трябва да идентифицират изключените групи и да предприемат мерки за тяхното включване.
Политиката на социално включване придобива по-ясни измерения със създаването и приемането на основния документ в тази област – *Европейския стълб на социалните права*, който включва двайсет основни принципа. На последните се гледа като на основа за изграждането на справедливи и добре функциониращи пазари на труда и системи за социална закрила. Основните цели за периода до 2030 г. са свързани със сферите на заетостта, образованието за възрастни и бедността.[5] България, като част от Европейския съюз, изработва и приема *Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030*, в която е формулирана целта за намаляване на броя на лицата в риск от бедност или социално изключване със 787 000 души със специален фокус върху намаляването на детската бедност.[6]
Имам всички основания да твърдя, че на равнище „цели“ политиките се връщат към следвоенния период. Философията на социално-пазарната икономика, залегнала в основата на икономическото и социалното възстановяване на Западна Германия, обосновава необходимостта от включване на групите, които не участват в създаването на икономическия растеж, в неговото разпределение (Müller-Armack, 1978). В резултат на предприетите мерки е очертана икономическа система, която съчетава капиталистическата икономика на свободния пазар със социални политики за групите

[5]Вж. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles_en?prefLang=bg
[6] Вж. https://www.mlsp.government.bg/uploads/35/sv/nsnbnsv-2030-dop-izm-2.pdf

извън пазара на труда. Тя е комбинация от свободен пазар, който насърчава конкуренцията и иновациите; социална държава, която предоставя обществени услуги, включително здравеопазване и образование; данъчна система, основана на прогресивното подоходно облагане, приходите от което се използват за намаляване на неравенството чрез социални програми; регулации, които осигуряват справедлива конкуренция и защита на потребителите (Eucken, 1989).

Именно инструментите прокарват съществената разлика между споделеното общество и социално-пазарната икономика. Докато социално-пазарната икономика е обществен модел, в който е намерен баланс между икономическо и социално, споделеното общество е концепция, която се стреми към приобщаване без промяна на икономическия модел. Практиките, свързани с нея, включват политики и инициативи, насочени към насърчаване на социалното сближаване и приобщаване. Те са по-скоро остатъчни, прилагат се след като свободният пазар разпредели ресурсите и като цяло имат крайно ограничен ефект.

Публичните политики за споделено общество имат относително кратка история. Ето защо трудно можем да говорим за действителна оценка на тяхната ефективност. Това, което се вижда с просто око обаче, е, че тези политики нямат необратим характер и този факт е заложен в самия начин на тяхното осъществяване. Те се формулират и имплементират под формата на проекти, финансирани от световните организации, които разпространяват концепцията. Поради това те предизвикват малки стъпки в посока на концепцията, без да се превръщат – поне засега, в институции.

В научната литература политиките за споделено общество се разбират по-скоро като цялостна промяна на парадигмата на публичното управление: „Изграждането на споделени общества е междусекторен подход, който се стреми да бъде всеобхватен, холистичен по обхват и като такъв – приложим във всички области на публичните политики. Този подход включва и области на политиката, които на пръв поглед не изглеждат свързани със споделеното общество (развитието на инфраструктурата например)“ (Kuttner & Eiran, 2021).

Подобен подход наподобява в голяма степен подхода на социално-пазарната икономика. Въпросът е, че този подход не е реализиран. Действителните политики, насочени към изграждане на споделено общество, имат секторен характер и поне засега не влияят на обществената система като цяло. Това твърдение се потвърждава от мащабно сравнително изследване (включени са примери от над 50 страни), чиято цел е да установи начина, по който съвременните общества адаптират своите политики с цел да преодолеят културните и социалните разделителни линии (вж. Fitzduff & McCartney, 2013). Общото между изследваните практики е, че те се отнасят до социалните неравенства и имат за цел да предоставят равни възможности за всички граждани. Това включва достъп до образование, здравеопазване и заетост; програми за социално сближаване и насърчаване на разбирателството и сътрудничеството между различни групи (включително инициативи за културен обмен, антидискриминационни кампании и дейности за общностно изграждане). Този тип политики обхващат и законодателни промени, чрез които да се защитят индивидуалните права, за да насърчат социалната справедливост (включително закони за антидискриминация, защита на правата на

човека и механизми за отговор на жалбите на гражданите). Съществена тежест сред политиките за споделено общество имат насърчаването на образованието, информираността, както и осъзнаването на важността на приобщаването и многообразието (включително училищни програми, кампании за обществена осведоменост и програми за обучение на държавни служители).

В реалните практики икономическото включване е част от политиките за споделено общество, но то се разбира единствено и само като справедливо разпределение на възможностите. Всякакво преразпределение на ресурсите влиза в противоречие с наследената от 80-те години на миналия век бюджетна дисциплина и финансова стабилност.

Както вече посочих, тези стратегии за управление имат за цел да създадат общество, в което всеки се чувства ценен и включен, насърчавайки чувството за принадлежност и взаимно уважение. Затова и голяма част от литературата, посветена на политиките за споделено общество, обосновават необходимостта от изграждане на споделени убеждения и ценности. В своя социално-психологически анализ Даниел Бар-Тал изследва природата и функциите на четири ключови типа обществени вярвания – патриотизъм, гарантиране на сигурност, външна обсада и делегитимиране. Според него те се разпространяват чрез митове, колективни спомени, символи, идеологии, образи на „нас“ и на „другите“, цели, ценности, обществени стремежи и т.н. Тези общи вярвания създават общност и имат силата да преодоляват разделителните линии, напреженията и конфликтите в обществото (Bar-Tal, 2000). Проблемът е във факта, че този начин за създаване на общностна сплотеност обикновено води до създаване на представата за „ние“ и за „другите“. Това не е съдържанието на концепцията за споделеното общество. Създаването му чрез обща вяра е хубава идея, но системата от ценности, която сплотява, без да разделя, която е утвърждаваща, а не отричаща, е трудна за разработване и разпространяване. И поне засега не е очевидна.

Политиките за споделено общество включват и създаване на механизми за приобщаващо вземане на решения. Появява се концепцията за споделеното управление, което създава предпоставки всички групи, особено маргинализираните общности, да имат глас в процесите на вземане на решения (Olson, 2009).

На пръв поглед концепцията за споделеното общество е по-всеобхватна в сравнение с концепцията за социално-пазарната икономика. Тя (потенциално) обхваща всички маргинализирани групи, акцентира върху достъпа до услуги и стимулира споделеното управление. Но всъщност не е така. Социално-пазарната икономика адресира само една разделителна линия – хора на и извън пазара на труда, акцентира върху преразпределението на доходи и няма отношение към институциите и процедурите на публичното управление, защото социалният консенсус е постигнат на политическо равнище.

Без съмнение социално-пазарната икономика е изключително успешна концепция за времето си. Тя отговаря на определени обществени потребности и на специфични обществени възможности. Нейното приложение е свързано по-скоро с индустриалния растеж и с устойчивото нарастване на работните места. Социалната политика от този период отговаря на интересите на работниците и служителите толкова, колкото и на

работодателите поради високите потребности от работна сила. В този смисъл сравнението между двете концепции изглежда спекулативно, ако се стремим да докажем, че едната е по-добра от другата. Целта обаче не е такава. Сравнението ни е необходимо, за да докажем, че нещо в новия социален дневен ред – както на теоретично, така и на практическо равнище, липсва.

Концепцията за споделеното общество и практиките, свързани с нея, доказват, че нови цели със стари инструменти не се постигат. Споделеното общество в сегашния му вид цели да приобщи към обществените процеси тези, които са по-скоро ощетени вследствие на протичането им. В същото време тази цел се постига с политики, институционализирани в правото и в знанието през 80-те и 90-те години на миналия век.

Възникват два въпроса. Възможно ли е споделеното общество, ако разчитаме само и единствено на инструменти като убеждението и културното скъсяване на социалните дистанции? И още – възможно ли е споделеното общество без намаляване на подоходното неравенство?

В съвременните политики рядко се говори за неравенството в доходите. То (понякога) намира място сред поредицата от неравенства, които споделеното общество и политиките на социално включване имат намерение да адресират. Всъщност неравенството в доходите, без да е единственото неравенство, което предизвиква останалите, може и често е фактор за забавяне на развитието. То може да предизвика по-нисък икономически ръст, защото може да ограничи способността на хората с по-ниски доходи да инвестират в образование и умения, намалявайки общата производителност на работната сила. Неравенството в доходите може да доведе до социално напрежение и вълнения, които да дестабилизират обществата и да спрат инвестициите. Подоходното неравенство води до различия в достъпа до здравеопазване и образование. Лошото здраве и по-ниските образователни постижения могат да намалят човешкия капитал и в крайна сметка да забавят развитието. Високото подоходно неравенство може да подкопае политическата стабилност и управление, като предизвика липса на доверие в институциите и увеличи корупцията. Когато доходът е концентриран в ръцете на малка група от населението, това обикновено води до по-ниско потребление, което от своя страна забавя икономическия ръст. Всички тези твърдения не са нищо повече от допускания. Те могат и да не са верни в обществена среда, в която има развити публични, масово достъпни и безплатни за потребителя услуги или строги регулации върху доходите от труд, инвестиции и собственост. Без това обаче, горните твърдения се превръщат в реалност.

Политиката на социално включване, зад която стои идеята за споделеното общество, съдържа в себе си допускането, че подоходното неравенство ще се преодолее като следствие от участието в управлението, споделените форми на икономическа дейност, достъпа до образование и здравеопазване, достъпа до жилище и т.н. Засега отговорът как ще стане това не е ясен. Напротив, сегашната политика в много случаи не просто възпроизвежда, но и разширява неравенствата. Нещо като порочен кръг – имаш малки или никакви доходи, защото нямаш образование, но нямаш образование, защото имаш ниски доходи. Идеята, че споделеното пътуване (споделена икономика) или проектът за

културни дейности сред маргинализираните групи ще те измъкнат от тази ситуация, е повече от наивна. Това съвсем не означава, че не трябва да ги има.

СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА И ПОДОХОДНОТО НЕРАВЕНСТВО: БЪЛГАРСКИЯТ СЛУЧАЙ[7]

Както вече споменахме, България си има *Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030*. В нея е формулирана целта за намаляване на броя на лицата в риск от бедност или социално изключване с между 10 и 15% от цялото население на страната. Планирани са множество мерки, чрез които тази цел трябва да бъде постигната. В същото време институционализираната социална политика не предполага такъв грандиозен социален ефект в рамките на един относително кратък период, в който, освен всичко друго, непредвидимостта и несигурността изглеждат изключително големи.

Ефектите на социалната политика по принцип се създават като следствие от четири различни направления на намеса – регулациите върху цената на труда, негативните трансфери, позитивните трансфери, достъпа до услуги. Институциите в тези четири сфери оформят прилаганата социална политика и ефекта от нея. Допълнителен резултат по отношение на социалните показатели се създава от временните социални програми, които обаче не могат значително да променят ефекта от въведената във формалното право социална политика.

Цената на труда – заедно с броя на наетите в едно предприятие, определя тази част от новосъздадения продукт, която отива за издръжка и възпроизводство на заетите. Като правило колкото по-голяма е тази част, толкова по-малко са парите, които се разпределят за печалба и за инвестиции. В голяма степен цената на труда зависи от регулациите по отношение на условията на труд.

България е сред европейските страни с относително най-ниска цена на труда. Тя попада в една група със страни, като Румъния и Латвия. В същата група попадат Сърбия и Украйна.

Второто направление на въздействие чрез социалната политика – негативните трансфери, определят разполагаемите доходи. От особеностите на данъчната система зависи промяната на разпределението на първичното (на пазара на труда) разпределение на доходите. Според показателя „данъци, плащани от домакинството“ България е сред страните, където данъците на домакинството са относително ниски. Страните, където данъците са по-ниски, са Испания, Латвия и Естония. По този показател България е в една група с Чехия.

Разпределението на данъчната тежест върху различните подоходни групи (*квинтили* според методологията на Евростат) показва, че данъчната система е изградена по такъв начин, че първият квинтил плаща (като относителен дял от доходите си) най-малко данъци. Четвъртият и петият квинтил плащат приблизително еднакво, като делът от техните доходи, които отиват за данъци, е най-висок. Профилите на разпределението на данъчната тежест е различен в различните европейски страни. Профилът на България е

[7] Анализът на състоянието на социалната политика в България е направен на основата на данни на Евростат. Вж. https://ec.europa.eu/eurostat/data/database

най-близък до този на Чехия. Различни профили се наблюдават в Дания, където всички квинтили плащат приблизително еднакво, и в Унгария, където данъците, плащани от домакинствата от петия квинтил, са най-ниски. Заключението е очевидно – данъчната система в България увеличава неравенството, създавано на пазара на труда, в Дания – не го променя, а в Унгария го намалява.

Позитивните трансфери не предизвикват сериозни корекции на подоходното неравенство в България. Като изключим на практика всеобхватната пенсионна система, която осигурява заместващи доходи на групите извън пазара на труда, останалите социални плащания са изключително ниски и не съответстват дори на минималните стандарти на живот. Самата пенсионна система е слабо преразпределителна в хоризонтален план (разликата между минималната и максималната пенсия за възраст и осигурителен стаж към момента е 6 пъти) и няма значим ефект върху подоходното неравенство – разделението при пенсионерите възпроизвежда разделението по време на активния им живот. Сравнена с пенсионните системи в другите европейски страни, тази в България не попада сред най-ниско разходните – относителният дял на пенсионните разходи спрямо общите публични разходи в прибалтийските държави, както и в Хърватия и в Словения, са по-ниски. Това обаче няма пряко отношение към преразпределението и влиянието на системата върху подоходното неравенство – и нискоразходните системи могат да бъдат силно преразпределителни. Ниските разходи обаче задължително водят до ниска степен на заместване на доходите на възрастните хора – този показател за България е сред най-ниските в ЕС. Само Литва и Естония имат по-ниско заместване. Това прави пенсионерите потенциално по-уязвими в сравнение с активното население в страната. Във връзка с направените по-горе коментари силно уязвими са тези пенсионери, чиито пенсии са на равнището или под средната пенсия. Като се има предвид, че като правило тази група поради високата си възраст има нужда от по-висок достъп до публични услуги, тя е застрашена от социално изключване в много по-голяма степен от всички останали.

Социалните разходи в България са изключително ниски – тя и Румъния съставляват групата на европейските страни с най-ниски социални разходи (като относителен дял в общите разходи). Прибалтийските републики, които често се дават като пример за неолиберални политики, имат по-високи социални разходи. Същата ситуация очертава и другият относителен показател – социални разходи на човек от населението. Социалните разходи са толкова ниски не само защото размерът на социалните помощи не съответства на никакви социални стандарти. Ниските социални разходи са следствие и от относително ниския брой обхванати от преките плащания на социалното подпомагане.

Достъпът до публични услуги и качеството им в България не компенсират слабостта на социалните трансфери. На институционално равнище достъпът до здравни услуги, който се получава като следствие от задължителни, платени индивидуално или от държавата осигурителни вноски, е равен – всички имат право на едно и също. Въпреки това в системата на публичното здравеопазване са налице множество проблеми, които на практика ограничават достъпа, намаляват качеството на услугата или са свързани със значителни доплащания от страна на пациента. Социалните услуги от своя страна

са предназначени за малък брой хора и като правило отговарят преди всичко на нуждата. Правото на гражданите на достойно качество на живот не се възприема като основание за предлагане и достъп до социални услуги. Изключение правят детските градини, които съвсем наскоро бяха превърнати в универсална услуга.

В резултат на минималистичния подход при намесата в социалните процеси България е сред страните с най-висок *Джини коефициент* в ЕС. Само прибалтийските държави имат сравним с българския *Джини коефициент*. Конкретният показател за България (2023 г.) обаче е най-високият в ЕС. Само Турция, която е включена в официалната статистика на Евростат, има по-висок показател за подоходно неравенство.

Подоходното неравенство е продукт преди всичко на реалната икономика. Негативните и позитивните трансфери само го коригират в съответствие с обществено желаните цели. Относително ниската степен на подоходното неравенство може да е следствие от регулациите върху формирането на основните доходи – такъв е случаят на Германия. В тези случаи негативните – и особено позитивните трансфери, могат и да не създават ново неравенство, тъй като общият резултат е съвкупен. В България обаче тази благоприятна предпоставка – ниска степен на подоходно неравенство, създавано от реалния сектор, не съществува. България е сред европейските страни – заедно с Румъния, Литва и Латвия, с най-висока степен на неравенство при разпределението на доходите, мерено чрез съотношението на доходите на най-богатия и на най-бедния квинтил.

Вече видяхме, че показателите, свързани с различните инструменти на социалната политика, доказват, че последната не коригира първичното неравенство. В някаква степен социалната политика в България поддържа минимални стандарти за групите извън пазара на труда. В същото време бедните в голямата си част остават бедни и след социалните трансфери – след тях относителният дял на хората в риск от бедност (тези, които през последната година са живели с доходи на равнището или по-ниски от 20% от средните доходи за страната) остава висок, като само Литва, Естония и Румъния са с по-висок дял по този показател.

При това състояние на социалната политика вероятността целите на националната стратегия за справяне с бедността изглежда нищожна. Очакването за рязко оживление на икономиката не може да преодолее високите равнища на подоходното неравенство – последното е следствие от разпределението, не от ръста. Целите на социално включване се нуждаят от съответни инструменти, които да ги направят възможни.

Подобни инструменти трябва да намалят зависимостта на индивидите от пазара на труда и от заетостта по принцип. Много държави експериментират с безусловния минимален доход и с намалената работна седмица въпреки все още влиятелната съпротива срещу въвеждането им. Въпросът е докъде обществото може да се разкъсва. И дали без влияние върху подоходното неравенство то може да се превърне в споделено.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обикновено опитът на България се подценява. В най-честия случай обществените проблеми в страната, включително тези, свързани с публичното управление, се

анализират като отклонение от правилото заради неопитност или корупция. Без да подценявам значението на тези фактори, струва ми се, че опитът на България е показателен за правилото. Той само доказва, че нови цели със стари инструменти не се постигат. Необходими се структурни промени, които да променят разпределението на доходите – както първичното – чрез икономиката, така и вторичното – чрез социалната политика.

Този извод важи и за дневния ред, свързан с идеята за споделеното общество. Той не може да доведе до формулиране на нови политики, ако принципите на разпределението на доходите не се променят. Без това създаването на споделено общество остава в сферата на идеите и ценностите. При наличието на държавни граници обаче, най-лесният начин за това е външният враг. Но това не е безопасно за никого.

БИБЛИОГРАФИЯ

Пантин, В. И. (2006) Философия исторического прогнозирования: ритмы истории и перспективы мирового развития в первой половине XXI века. Дубна: Феникс+. [Pantin, V. I. (2006) Filosofia istoricheskogo prognozirovania: ritmы istorii i perspektivы mirovogo razvitia v pervoy polovine XXI veka. Dubna: Feniks+.]

Bar-Tal, D. (2000) Shared beliefs in a society: Social psychological analysis. London: Sage.

Beugelsdijk, S., M. J. Klasing. (2016) Diversity and trust: The role of shared values. In: Journal of Comparative Economics 44.3: 522 – 540.

Galor, O., Zeira, J. (1993) Income distribution and macroeconomics. In: The review of economic studies, 60(1), 35 – 52.

Glaeser, E., Scheinkman, J., Shleifer A. (1995) Economic growth in a cross-section of cities. In: Journal of monetary economics 36.1: 117 – 143.

Eucken, W. (1989) What kind of economic and social system? Germany's social market economy: Origins and evolution. London: Palgrave Macmillan UK, 27 – 45.

Faure, B. (2012) La glorieuse trentenaire. A propos du 30e anniversaire de la loi du 2 mars 1982. Actualité juridique droit administratif, 14, 738 – 742.

Fitzduff, M., McCartney, C. (2013) Implementing policies for shared societies. Public policies in shared societies: A comparative approach, 241 – 263.

Friedkin, N. (2004) Social cohesion. In: Annual Review of Sociology, 30 (1), 409 – 425.

Kuttner, R. (2017) From Co-existence to Shared Society: A Paradigm Shifts in Intercommunity Peacebuilding Among Jews and Arabs in Israel. Negotiation and Conflict Management Research 10 (3), 179 – 198.

Kuttner, R., Eiran, E. (2021) Shared Society: Concept, implementation and the road ahead. Conflict Resolution Quarterly, vol. 39 (2) 81.

Müller-Armack, A. (1978) The social market economy as an economic and social order. Review of Social Economy, 36(3), 325 – 331.

Olson, G. (2009) Exactly what is 'shared governance'? The Chronicle of Higher Education.

Ostry, J. D., Berg, A., Tsangarides, Ch. (2014) Redistribution, inequality and growth. International Monetary Fund.

Schiefer, D., Van der Noll, J. (2017) The essentials of social cohesion: A literature review. In: Social Indicators Research, 132, 579 – 603.

Williamson, J. (2009) A short history of the Washington Consensus. Law & Bus. Rev. Am. 15: 7.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД СПЛОТЯВАНЕТО ОКОЛО ОБЩИ ЦЕЛИ И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ХОРИЗОНТАЛНИ ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Ваня Илиева[1], ЕСТАТ

Резюме

Хоризонталните политики третират комплексни проблеми, засягащи множество сектори на публичното управление и включващи разнообразни взаимосвързани участници. Поради това преодоляването на конфликти, споделянето на общи цели и обединяването около взаимно допълващи се мерки са основни фактори за ефективността на политиката. В тези условия държавната администрация е сред основните участници в процеса на политиките. Настоящият анализ цели да представи практически проблеми, пред които е изправена централната администрацията в процесите на формулиране и изпълнение на хоризонтални политики на базата на резултати от проведено проучване сред държавни служители. Основните изводи очертават трудностите и дефицитите в практиките при работа по хоризонтални политики, както и приоритетните направления за подобряване на административния капацитет и културата за работа по хоризонтални политики.

Ключови думи: *хоризонтални политики, координация, държавна администрация, административен капацитет.*

CHALLENGES IN ACHIEVING COHESION AROUND COMMON GOALS AND IMPLEMENTING HORIZONTAL POLICIES IN THE BULGARIAN ADMINISTRATION

Vanya Ilieva[2], ESTAT - agency for research and consultancy

Abstract

Horizontal policies address complex issues that affect multiple sectors of public administration and involve a variety of interconnected stakeholders. Therefore, overcoming conflicts, sharing common goals, and uniting around mutually complementary measures are

[1] Ваня Илиева притежава докторска степен по политически науки, придобита 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 has a PhD in Political Science from the Public Administration Department at the Faculty of Philosophy of Sofia University "St. Kliment Ohridski". She has a Bachelor's degree in Public Administration and a Master's degree in Public Management and Policy from the same University. She has experience in public administration, research and consultancy. Her scientific interests are in the field of public policies, horizontality and coordination in the public sector.

key factors for policy effectiveness. In this context, public administration is among the main actors in the policymaking process. This report aims to present the practical challenges faced by the central administration in the formulation and implementation of horizontal policies, based on the results of a survey conducted among public officials. The main conclusions of the report outline the challenges and deficiencies in the practices related to horizontal policies, as well as the priority areas for improving administrative capacity and the culture of working on this type of policies.
Keywords: *horizontal policies, coordination, public administration, administrative capacity*.

ВЪВЕДЕНИЕ

Естеството на хоризонталните политики предполага не само сътрудничество, но и координация между всички актьори в процеса на политиките. Както на етапа на формулиране на политиката и дефиниране на целите, така и на етапа на изпълнението и мониторинг ѝ действията между участниците следва да бъдат комуникирани и съгласувани. Ефективността на хоризонталните политики се повлиява пряко от качеството и задълбочеността на координацията между отделните административни структури, както и между администрацията и засегнатите обществени групи. В тези процеси ролята на представителите на администрацията има съществено значение за постигането на целите и желаните резултати от политиката.

Сплотяването около общи цели и изпълнението на хоризонтални политики обаче има критични елементи, които се проявяват под различна форма и с различна интензивност в практиките. Теоретичната рамка на хоризонталните политики представя основните дефицити при дефинирането на общи цели, възприемането им от участниците и изпълнението им. Потенциалните критични елементи могат да бъдат изследвани чрез аналитични документи, стратегически и планови документи, вторични данни от мониторинга на политики и др. Наред с това обаче значима информация за практическите трудности може да бъде предоставена от държавни служители, пряко ангажирани с хоризонтални политики в своята област на компетентност.

Настоящата статия представя обобщени резултати от количествено проучване сред служители, назначени по служебно правоотношение в специализираната администрация на административни структури, подпомагащи изпълнителната власт. Основната цел е да бъде обогатено изследването на темата в българската административна система с информация за практически проблеми, пред които е изправена централната администрацията в процесите на формулиране и изпълнение на хоризонтални политики на базата на нагласите и мненията служителите. Проучването е проведено в периода юни – септември 2023 г. по метода на отзовалите се чрез онлайн въпросник за самопопълване. Въпросникът е разпространен само сред специализирани дирекции на централни администрации на изпълнителната власт, в чиято функционална компетентност попада работа по конкретни хоризонтални политики. Избрани са административни структури с оглед на работата им както при формулирането на политиката, така и при изпълнението ѝ.

По този начин е направен опит да се обхванат измеренията на основни специфични елементи на хоризонталните политики в целия им цикъл. В проучването участват 351

души със статус на държавни служители, заемащи експертни и ръководни длъжности. Натрупаната информация позволява да бъдат обобщени мнения, оценки и разбирания за проблематиката при работата с хоризонталните политики в администрацията.

ХОРИЗОНТАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ В ПРАКТИКАТА НА БЪЛГАРСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Познанията за понятието „хоризонтални политики“ и разбирането му сред администрацията на изпълнителната власт е ключов индикатор за капацитета за координация и съгласуваност на целите на хоризонталните политики и насърчаването на съгласуваност със секторните политики, които имат отношение към тях. Наличието на знание и разбиране за особеностите на тези политики е предпоставка и за ефективното участие и координация между административните структури и политиките, с които те са ангажирани.

Поради значението на осведомеността и познаването на хоризонтални политики, участниците в проучването са попитани за техните възприятия за понятието. Преобладава разбирането, че хоризонталните политики са специфични и имат особености при планиране и изпълнение. Общо 59.3% от участниците споделят, че това твърдение е най-близко до тяхното мнение. Този резултат показва, че понятието е не само познато, но и е възприета нагласата, че работата по тях предполага различен подход. Само 14.0% не разпознават специфични проявления на този тип политики и възприемат обособяването им само като теоретично понятие без приложение. Тази група участници не отчита в практиката си необходимост от по-различен подход на работа при формулирането и осъществяването на хоризонтални политики. Други 26.8% не могат да изразят мнение. Този висок процент колебаещи се е индикация за дефицити в интерпретацията и в практиките.

Таблица 1. Резултати на въпрос *„Кое от следните твърдения е най-близо до Вашето мнение?“*

****възможен само един отговор***	***351 души***
Хоризонталните политики са специфични и имат особености при планиране и изпълнение	59.3%
Хоризонталните политики са само теоретично понятие и в практиката няма по-различни особености при планиране и изпълнение	14.0%
Не мога да преценя	26.8%

Една част от участниците – 35.3%, споделят, че срещат изрично понятието и темата за хоризонтални политики предимно в работата си в национален контекст. За 22.5% това се случва предимно когато изпълняват свои задължения, свързани с политики, програми и други работни задачи в контекста на членството на България в ЕС. Други близо 27.9% от анкетираните заявяват, че няма значима разлика при работата им както на национално, така и на европейско ниво. Ниски дялове се измерват по отношение на служителите, които изобщо не срещат отделно обособено споменаване на

хоризонталните политики като тематика или не могат да преценят. Тези резултати сочат, че темата за хоризонталните политики е комуникирана и позната в работата на администрацията.

Таблица 2. Резултати на въпрос *„В работата си срещате темата за хоризонтални политики повече на национално ниво или повече на европейско ниво?“*

****възможен само един отговор***	***351 души***
Национално	35.3%
Европейско	22.5%
Срещам еднакво често*	27.9%
Не срещам изобщо	9.1%
Не мога да преценя	5.1%

**и на национално, и на европейско ниво*

Участниците в проучването са попитани кои проблеми лично са срещали в работа си по хоризонтални политики. Отговорите на този въпрос показват доколко изведените основни критични елементи и спецификите при формулирането и осъществяването на политиките намират отражение в работата на българската държавна администрация. Обобщените резултати са представени в следващата таблица.

Таблица 3. Резултати на въпрос *„Когато сте работили по задачи, свързани с хоризонтални политики, срещали ли сте лично проблеми в някои от следните аспекти?“*

****възможен повече от един отговор***	***351 души***
Координация с други административни структури	61.5%
Слаби комуникация и обмен на информация	37.3%
Неефективно изпълнение на вече договорени дейности между различни администрации	34.2%
Недостатъчно ресурси	32.5%
Незаинтересованост на участниците и слаба ангажираност	31.6%
Неефективни работни групи, комисии, съвети	31.6%
Липса на ясна отговорност за работата и лидерство	27.9%
Обединяване около общи цели и приоритети на всички участници	24.5%
Координация вътре в административната структура	23.4%
Ограничения на нормативна уредба и функциите на всяка структура	19.7%
Слабости при публичността, прозрачността и отчетността	16.2%
Работа със заинтересовани страни/граждани и бизнес	9.1%
Политически фактори	7.7%
Нито едно от посочените	4.8%

На базата на резултатите се оформят три групи проблеми при работата по хоризонтални политики:

- **Основни проблеми** – тази група включва проблемите, събрали над 50% подкрепа от респондентите. Подобна честота на срещане на проблема очертава значимост за процеса на дефиниране и сплотяване около целите на политиката и тяхното изпълнение. Единственият основен проблем сред служителите в администрацията е **координация с други административни структури** (61.5%).
- **Силно изразени проблеми –** този вид проблеми събират дял от 25% до 50% от отговорите на респондентите. Тяхното проявление в работата на администрацията е с по-малка честота, но те имат потенциал да създадат затруднения в процеса на политиката. Въздействията им могат да окажат негативно въздействие върху политиките. В тази група проблеми са поставени: слаби комуникация и обмен на информация (37.3%); неефективно изпълнение на вече договорени дейности между различни администрации (34.2%); недостатъчно ресурси (32.5%); незаинтересованост на участниците и слаба ангажираност (31.6%); неефективни работни групи, комисии, съвети (31.6%) и липса на ясна отговорност за работата и лидерство (27.9%).
- **Умерено изразени проблеми –** тази група проблеми се посочва от под 25% от респондентите. В групата влизат проблемни елементи, които влияят на процеса на политиката, но не са решаващи за нейното формулиране и прилагане. Може да се приеме, че те имат по-слабо въздействие върху практиките в български условия. В тази група проблеми попадат: обединяване около общи цели и приоритети на всички участници (24.5%); координация вътре в административната структура (23.4%); ограничения на нормативна уредба и функциите на всяка структура (19.7%); слабости при публичността, прозрачността и отчетността (16.2%); работа със заинтересовани страни/граждани и бизнес (9.1%) и политически фактори (7.7%).

Според мнозинството от участниците в проучването най-големият проблем при работа по хоризонтални политики е **координацията между различни администрации.** Мащабът на този проблем си проличава и в сравнителен план спрямо останалите посочени трудности. Дефицитите на междуведомствената координация се срещат близо 2 пъти по-често от останалите умерени проблеми. Слабостите в координацията са елемент на хоризонталните политики, който оказва негативно влияние на всички фази на политиката. Рисковете, които тя създава, рефлектират директно върху целите, дейностите и мерките за тяхното изпълнение по сектори, както и върху ефектите и резултатите, които се постигат.

Силно изразените проблеми, но все пак с второстепенно значение, са 6. Те следва да бъдат разглеждани както самостоятелно с оглед на това какви въздействия върху политиката могат да окажат, така и в контекста на останалите водещи проблеми. Причината за това е, че те се реализират едновременно в хода на политиката, а не изолирано. Комбинацията им може да застраши ефективността на политиките. Според данните вторият по значимост проблем е **неефективната комуникация и обмен на информация**. Слабостите в това отношение оказват влияние и на качеството на координацията. Ненавременното споделяне на данни има потенциал да застраши

обективното дефиниране на публичните проблеми, които трябва да бъдат решени, измерението им в секторните политики, формулирането на цели, мониторинга и оценката на политиката.

Неефективното изпълнение на вече договорени дейности между различни администрации се нарежда на трето място. Този проблем засяга изключително изпълнението на политиката. В резултат от планирането на политиката засегнатите администрации определят конкретните дейности/мерки за адаптирането на целите на политиката към своите сектори. Наблюденията показват, че изпълнението не постига целите, макар да е поет ангажимент. На нивото на централната администрация това има директно негативно влияние. Потенциално обяснение на честата проява на проблема се свързва с неразпознаването на собствената роля на административните структури при изпълнението на политиката, придаване на приоритет на целите на конкретна администрация за сметка на общите цели, неглижиране на значението на съвместна работа по хоризонталната политика.

На четвърто място участниците поставят **ограничените ресурси** за изпълнение на политиката. Проблемът с недостига на ресурси не е специфичен само за хоризонталните политики и не се поражда от естеството на типа политика. Той се явява симптом на други управленски дефицити, тъй като може да се прояви във всеки управленски сектор независимо от конкретната тематика, с която е ангажиран. Липсата на достатъчно ресурси при хоризонталните политики обаче може създаде множество допълнителни затруднения за постигането на целите. Пропуските в обезпечеността се отразяват на създаването на ефективни механизми за координация, обмена на данни и информация, интегрирането и изпълнението на политиките чрез програми, проекти, мерки и др., механизмите за мониторинг и оценка.

Последните два проблема в тази група са **незаинтересоваността на участниците и слабата им ангажираност, както и неефективността на работни групи, комисии и съвети**. Първият от тях може да попречи на формулирането на последователни и ефективни политики. Това създава рискове, че дадена административна структура може да не отделя необходимото време, ресурси или експертен капацитет за задълбочено проучване и разработване на политики. Липсата на разпознаване на институционалната роля в цикъла на политиката поражда непоследователност и може да доведе до липса на фокус върху устойчивото разработване на цели, мерки, приоритети и др. Това от своя страна пречи на изграждането на ясна и дългосрочна перспектива за работата по този вид политики. Различните отдели или администрации могат да преследват индивидуални планове, вместо да работят съвместно. От това следва и опасност от провеждането на несъгласувани и неефективни политики, липса на конкретни планове за изпълнение на политиката, дублиране на програми.

Неефективността на консултативните и координационните механизми, като **работни групи, съвети и комисии, в голяма степен и липсата на ясна отговорност за работата и лидерство** имат отражение върху останалите посочени проблеми. Недостатъците в това отношение могат да се пораждат от липсата на необходими предпоставки за работа на съответните механизми, слаба координация между отделните администрации, неподходящ подбор на участници в съответните комисии

или групи и др. Тази група проблеми индикира за неразвита практика за съвместна работа, слаба мотивация за участие, формално присъствие на членовете на съветите/групите без реална практическа полза за съвместната дейност по политиките.

В последната **група проблеми (умерено изразени)** се включват 7 елемента на работата по хоризонтални политики. **Невъзможността за обединяване около общи цели и приоритети на всички участници** при хоризонталните политики създава условия за нарушаване на процеса на планиране на политиката, като не се обхващат публичните проблеми и не се отчитат техните измерения в различните управленски сектори. Този проблем е пряко свързан с недостатъците на координацията, неясното разпределение на отговорностите и липсата на лидерство в процеса на политиката. Между отделните административни структури често се проявява отчуждаване от процеса на политиките.

Координацията вътре в административната структура е проблем на самата административна култура и мениджмънта на административно ниво. Когато една структура не може да консолидира мненията и позициите около обща институционална позиция по политиката, тя не успява ефективно да взаимодейства с останалите структури в хода на планирането и изпълнението на политиката. Представянето на позициите обичайно се проявява слабо, когато няма вътрешна съгласуваност.

Ограниченията на нормативната уредба и функциите на всяка структура в контекста на хоризонталните политики водят до риск от пропуски, неясноти, объркване и трудности при определяне на отговорностите за изпълнението на целите. **Слабостите при публичността, прозрачността и отчетността и дефицитите при работа със заинтересованите страни, граждани и бизнес** водят до ограничена информираност на обществеността за целите, значението и потенциалното въздействие на политиката. Липсата на информираност и добро взаимодействие със заинтересованите страни може да доведе до намаляване на обществената подкрепа и ангажираност, което да възпрепятства ефективността на политиката и да намали доверието към институциите и предприетите мерки от публичните власти.

Най-рядко срещаният проблем са **политическите фактори**. Това може да се разпознае като положителна констатация в рамките на изследването. На теоретично ниво един от потенциалните сериозни проблеми за хоризонталните политики се поражда именно от политически фактори. Риск представлява възможността политическото ръководство да не разпознава тематиката и комплексността на хоризонталната политика и респективно – да не окаже необходимата политическа подкрепа и подходящ подход на управление на експертите, заети в областта. Друг риск в тази връзка е хоризонталната политика да бъде „заложник“ на усложнена политическа обстановка. В български контекст тези потенциални трудности не се разпознават от служителите в администрацията. На тази основа може да се твърди, че политическото ниво в най-малка степен изиграва негативна роля при хоризонталните политики.

След идентифицирането на проблемите участниците са попитани при какви условия ги срещат. На декларативно ниво те твърдят, че разбират спецификата на хоризонталните политики, но проблемите, които срещат при работата си по тях, не са изолирани недостатъци само при тези политики. Мнозинството споделят, че тези **трудности се срещат независимо от това по какъв тип задачи работят служителите** и не се

проявяват само при хоризонтални политики. Това означава, че административният капацитет има съществени пропуски. Потвърждава се, че пропуските при хоризонталните политики са отражение на по-мащабни дефицити в организацията и управлението на административната работа, в капацитета за работа по публични политики, в културата на сътрудничество и практиките.

Таблица 4. Резултати на въпрос *„Повечето от тези проблеми само при работа по хоризонтални политики ли срещате, или и при други задачи?“*

****възможен само един отговор***	***351 души***
Само при хоризонтални политики	7.1%
При различни задачи, независимо с какви политики са свързани	61.5%
Не мога да преценя	31.3%

С оглед на посочените проблеми участниците в проучването бяха помолени да споделят кои според тях са **петте най-важни елемента за насърчаване на ефективността** както при формулирането, така и при изпълнението на хоризонтални политики в България. Идентифицираните приоритетни елементи за подобряване на работата са в пряка връзка с отчетените най-сериозни проблеми. Респондентите определят като най-значими координацията с други административни структури, комуникацията и обмена на информация, дефинирането на общи цели и приоритети на всички участници, координацията вътре в административната структура и ресурсната обезпеченост. Това би имало най-силен ефект както върху процеса на работа, така и върху постигането на целите на политиката.

Таблица 5. Резултати на въпрос *„Моля, изберете до 5 елемента, които според Вас са най-важни за ефективно планиране и изпълнение на хоризонтални политики в България.“*

****възможни до пет отговора***	***351 души***
Координация с други административни структури	65.0%
Комуникация и обмен на информация	54.1%
Общи цели и приоритети на всички участници	50.7%
Координация вътре в административната структура	48.1%
Ресурсна обезпеченост	42.5%
Подобрения на нормативна уредба	35.6%
Изпълнение на договорени дейности между различни администрации	35.0%
Публичност, прозрачност и отчетност	31.6%
Ефективно участие в работни групи, комисии, съвети	24.8%
Ангажираност на участниците и споделяне на общи работни ценности	20.5%
Отговорност за работата и лидерство	16.0%
Работа със заинтересовани страни/граждани и бизнес	11.7%
Нито едно от посочените	5.1%

Ангажираността на участниците и споделянето на общи работни ценности, определянето на отговорността за работата и лидерството, както и сътрудничеството със заинтересованите страни/граждани и бизнес се подценява от държавните служители.

На следващо място участниците оценяват административния капацитет и култура за съвместна работа по хоризонтални политики в българската държавна администрация като цяло и конкретно в администрацията, в която са назначени по служебно правоотношение. Оценките на тези два въпроса спомагат за описването на общата картина, в която се реализират хоризонталните политики и степента на осмисляне на проблематиката. Оценките са поставяни по скалата от 1 до 5, където 1 е минималната оценка и означава „Слаб“, а максималната оценка е 5 и означава „Отличен“.

На базата на всички отговори се изчислява **средна оценка на държавната администрация 3.04 от максимална 5**. Това означава, че самите държавни служители смятат, че административният капацитет е на добро ниво. Културата за сътрудничество и взаимодействие по хоризонтални политики е на междинно ниво в развитието си. Помолени да оценят конкретно административния капацитет и култура на администрацията, в която работят, всички участници поставят по-високи оценки от средните за държавната администрация като цяло. Всички респонденти виждат своите структури като по-подготвени за ефективно участие в цикъла на тези политики. Проявява се по-положителна нагласа към собствената структура за сметка на повече критичност към останалите. **Средната оценка на този въпрос се равнява на 3.56 от 5** и се приближава повече до значението „много добър“ капацитет и култура за работа по хоризонтални политики.

Таблица 6. Резултати на въпроси *„Каква оценка бихте поставили на административния капацитет и културата за съвместна работа по хоризонтални политики в българската държавна администрация като цяло по скалата от 1 до 5, където 1 означава „Слаб“, а 5 – „Отличен“? “* и *„А каква оценка бихте поставили на административния капацитет и културата за съвместна работа по хоризонтални политики във Вашата администрация* по скалата от 1 до 5, където 1 означава „Слаб“, а 5 – „Отличен“?“

възможен само един отговор на всеки въпрос; изчислена средна оценка на базата на оценките на 351 души	**в българската държавна администрация**	**в административната структура, в която респондентите са назначени**
Средна оценка на административния капацитет и културата за съвместна работа по хоризонтални политики	3.04	3.56

ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сред служителите в българската администрация съществува разбиране относно същността на хоризонталните политики и тяхната специфичност. Дори да не могат да представят коректни теоретични разбирания, в практиката си те припознават необходимостта от специфичен подход при тяхното планиране и изпълнение. Самото **понятие е комуникирано и популяризирано сред администрацията**. Оценките за административния капацитет и културата за работа по хоризонтални политики в България са на междинно ниво.

Осъзнатата работата по този вид политики и цялостната тематика в България не се проявява единствено в контекста на политиките на ЕС. Членството на страна в ЕС е оказало влияние върху националната управленска система и понастоящем хоризонталните политики са интегрирана част от публичното управление. Осмислянето им се осъществява и на национално ниво спрямо характеристики на системата от институции и практики за управление.

Най-сериозното предизвикателство във връзка с целеполагането и изпълнението е **координацията между различни административни структури**. Този недостатък в работата на администрацията се среща значително по-често от всички останали. От ключово значение са необходимостта от ефективно сътрудничество между институционалните актьори в рамките на хоризонталните политики, интегрирането и съгласуването на секторни политики, програми и проекти. Поради това недостатъците в координацията между структурите в практическата работа създава съществени рискове пред разрешаването на публични проблеми и постигането на целите.

Силно изразените проблеми, които държавните служители срещат в практиката си, са слаба комуникация и обмен на информация; неефективно изпълнение на вече договорени дейности между различни администрации; недостатъчно ресурси; незаинтересованост на участниците и слаба ангажираност; неефективни работни групи, комисии, съвети и липса на ясна отговорност за работата и лидерство. **Умерено изразени проблеми** са обединяването около общи цели и приоритети на всички участници; координацията вътре в административната структура; ограниченията на нормативна уредба и функциите на всяка структура; слабостите при публичността, прозрачността и отчетността; работата със заинтересовани страни/граждани и бизнес и политическите фактори.

Проблемите следва да се разглеждат заедно, тъй като са взаимообвързани и създават общи предизвикателства при работата по хоризонтални политики. Очертаната от резултатите картина маркира значителни пропуски в обезпечеността на дейността и административния капацитет. Отчитат се и слабости по отношение на културата и мотивацията за работа по комплексните междусекторни въпроси. Потвърждава се мнението, че тези проблеми се срещат в администрацията независимо от вида задачи и политики. Това е индикация за системни проблеми и по-сериозни отклонения от стандартите за ефективност на публичното управление.

Приоритетните направления, по които следва да се положат усилия с цел неутрализиране на проблемните елементи при хоризонталните политики, са пряко

свързани с идентифицираните пропуски. Усилия следва да се положат за подобряване на координацията с други административни структури, комуникацията и обмена на информация, обединяването около общи цели и приоритети на всички участници (в конкретната политика), координацията вътре в административната структура и ресурсната обезпеченост.

БИБЛИОГРАФИЯ

Bakvis, H. & Juillet, L. (2004) The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership. Available at http://www.csps-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P124_e.pdf

Bourgault, J. and René Lapierre. (2000) Hozitontality and public management. Otava: Canadian Centre for Management Development. Available at https://bit.ly/3GNFgqh

Bovens, Mark. (1998) The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations. Available at https://bit.ly/3GrlFf8

Candel, J. J. L. (2019) The Expediency of Policy Integration. Policy Studies 42. Available at https://bit.ly/47G1qWV

Domorenok, E., Graziano, P., Polverari, L. (2021) Introduction: policy integration and institutional capacity: theoretical, conceptual and empirical challenges. Available at https://bit.ly/3DOuRXQ

Hill, M., Peter L. Hupe. (2002) Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. Available at https://bit.ly/46INtX8

Peters, B.G. (1998) Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. Available at http://www.csps-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P78_e.pdf

ИНДЕКСЪТ НА СОЦИАЛНИЯ ПРОГРЕС. КЪДЕ СМЕ НИЕ?

Калоян Симеонов[1], Софийски университет „Св. Климент Охридски”

Резюме

Индексът на социалния прогрес е един от новите индекси, които се изследват на глобално ниво. Всички държави – членки на ЕС, включително и България, се анализират в този индекс. Целта на настоящия доклад е да анализира къде е мястото на България в европейски и глобален план. Изследването се базира на метода на сравнителния анализ. Основният извод е, че докато България заема относително предна позиция в глобалния индекс на социалния прогрес, тя изостава в сравнение с останалите държави – членки на ЕС, като причините и проблемите за това са комплексни. Независимо от това самото членство в ЕС спомага за по-добрата социална интеграция и кохезия на България с по-развитите държави членки на европейско и глобално ниво.

Ключови думи: *индекс на социалния прогрес, социална кохезия, социална интеграция*

SOCIAL PROGRESS INDEX. WHERE ARE WE?

Kaloyan Simeonov[2], Sofia University “St. Kliment Ohridski”

Abstract

The Social Progress Index is one of the new indices being studied at the global level. All EU-27 member states, including Bulgaria, are analysed in this index. The purpose of this report is to study where Bulgaria is in European and global terms. The research is based on the method of comparative analysis. The main conclusion is that while Bulgaria ranks relatively high in the global Social Progress Index, it lags behind the EU-27 member states. The reasons and problems for this outcome are complex. Nevertheless, EU membership itself supports better social integration and cohesion of Bulgaria with the more developed countries at the European and global level.

Keywords: *social progress index, social cohesion, social integration.*

[1] Калоян Симеонов е доктор на политическите науки и има докторска степен по икономика и магистърски степени по европейски изследвания и международни икономически отношения, преподава икономически дисциплини в катедра „Европеистика“ във Философския факултет на СУ „Климент Охридски“. Има повече от 25 години практически опит по въпросите на ЕС и реформата в публичната администрация.

[2] Kaloyan Simeonov is a Doctor of Political Science and PhD in Economics and he has Master’s degrees in European Studies and International Economic Relations. He is a lecturer in economic disciplines at the European Studies Department at the Faculty of Philosophy of Sofia University "Kliment Ohridski". He has more than 25 years of practical experience in EU issues and Public administration reform.

ВЪВЕДЕНИЕ

Индексът на социалния прогрес (ИСП) (Global Social Progress Index – GSPI) е една от най-големите бази за социални данни в света. Както се посочва и от авторите на този индекс, той се концентрира върху неикономическите аспекти на глобалното социално представяне, като се стреми да опише състоянието на социалното общество, в което живеем.

Понастоящем индексът представя измерванията на индикаторите за около 170 страни в света. Всички държави – членки на ЕС, включително и България, също присъстват в този глобален индекс. През последните години, включващи периода 2019 – 2023 г., България заема сравнително предно и устойчиво място в света: 43 – 44-то място. Едновременно с това през различните години тя е едва на 26 – 27-о място сред държавите от ЕС-27.

Настоящият доклад си поставя следните изследователски задачи:

На първо място, той ще опише спецификите на Индекса за социалния прогрес. В рамките на изследователската задача ще бъде представено и значението на този глобален индекс.

След това анализът ще представи мястото на държавите, членуващи в ЕС, в Индекса на социалния прогрес.

На трето място, анализът ще изследва мястото на България в Индекса за социалния прогрес и къде се намира тя спрямо останалите държави – членки на ЕС. Ще бъдат очертани някои от мерките и политиките, които се предприемат от страната най-вече в рамките на ЕС, за да се подобри социалната кохезия и интеграция с по-развитите държави от Съюза.

Основната изследователска теза е, че докато България заема сравнително предна позиция в глобалния индекс на социалния прогрес, то тя изостава спрямо останалите държави, членуващи в ЕС, като причините и проблемите за това са комплексни и за тяхното решаване следва да се използва широк подход и разнообразни по своя характер мерки. Членството на България в ЕС, политиките и мерките на Съюза в социалната сфера могат да подпомогнат социалната кохезия на страната ни. Основният метод на изследването е сравнителният анализ.

Настоящият доклад е структуриран по следния начин:

В следващия раздел са представени същността и значението на Индекса на социалния прогрес, последван от раздел, в който са посочени последните налични към момента данни за държавите – членки на ЕС, за периода 2019 – 2023 г. Анализирани са резултатите за България за същия период. В предпоследния раздел са представени инструментите и мерките за подобряване на социалната кохезия в България. Накрая са изведени основните изводи и заключения от изследването.

СЪЩНОСТ И ЗНАЧЕНИЕ НА ИНДЕКСА НА СОЦИАЛНИЯ ПРОГРЕС

Индексът на социалния прогрес представлява една от най-всеобхватните бази данни от социални показатели. Специфичното за този индекс е, че акцентира на неикономическите аспекти на глобалното социално развитие.

Индексът на социалния прогрес, наричан още индекс на социалното развитие, не обхваща само индикатори в социалната сфера, а и други показатели, които имат значение за стандарта на живот на хората. На практика за изчисляването на индекса се анализират няколко десетки индикатора, чиито стойности могат да бъдат сравнявани лесно на глобално ниво, като се има предвид, че към 2023 г. в това изследване вече участват 170 страни. Както го определят и неговите автори, „индексът на социалния прогрес се стреми да ни помогне да разберем как живеят хората в различните краища на света, кои са тези с по-изостанало развитие и как да се ускори прогресът“.[3]

В методологията на Индекса на социалния прогрес се посочва, че той оценява множество индикатори, които са групирани в три основни измерения, а именно: i) основни човешки потребности; ii) основи на благосъстоянието и iii) възможности. Както е видно и от разделите на тези основни измерения, групите индикатори не се фокусират върху икономическите, а върху социални области и данни. Методологията и широкият набор от данни на Индекса на социалния прогрес позволява на държавите, участващи в неговото формиране и анализиране, да идентифицират сферите и политиките, в които трябва да съсредоточат своите усилия, за да подобрят социалната си кохезия и развитие.

В Таблица № 1 са посочени разделите, които съставляват основните измерения в рамките на Индекса на социалния прогрес. От своя страна всеки от тези раздели е съставен от няколко на брой индикатора. Общият брой на индикаторите е 57, като те са сравнително равномерно разпределени по отделните раздели.

Таблица 1. Основни измерения и раздели на Индекса на социалния прогрес[4]

Основни измерения	Основни човешки потребности	Основи на благосъстоянието	Възможности
Раздели от индикатори в рамките на основните измерения	Хранене и медицински грижи	Основно образование	Права и гласност
	Води и санитарни условия	Информация и комуникации	Свободи и право на избор
	Жилища	Здравеопазване	Приобщаващо общество
	Безопасност	Качество на околната среда	Висше образование

Като пример за индикатори в отделните раздели може да се посочи разделът за *жилищата* в рамките на измерението за основните човешки потребности. Той обхваща общо четири индикатора, а именно: достъп до електричество; замърсяване на въздуха в жилищните квартали; удовлетвореност от наличието на достъпни жилища; употреба на чисти горива и технологии за домакинствата. Друг пример са индикаторите в сферата „Основно образование“ в раздела за измерение на *основите на благосъстоянието,*

[3] За повече информация виж интернет страницата на Индекса на социалния прогрес. Достъпно на https://www.socialprogress.org/social-progress-index

[4] Страницата на Индекса на социалния прогрес, където е описана неговата методология, е достъпен на https://www.socialprogress.org/social-progress-index#Methodology

който обхваща пет индикатора: население без образование; записвания в основното училище; записвания в средното училище; равенство на половете в средното училище; равен достъп до качествено образование. И накрая представяме пример за индикатори в раздела „Права и гласност“ в измерението за *възможности*, където те също са четири: политически права; свобода на мирно събиране; равенство пред закона и индекс на индивидуалната свобода; индекс на равната защита.

Както се вижда, наборът от индикатори в рамките на Индекса на глобалния прогрес е много широк и позволява анализирането на различни явления и политики. Това го прави един от най-представителните световни индекси, които измерват и анализират развитието на обществата в участващите държави.

Общите данни на Индекса на глобалния прогрес за тринайсетте години в периода 2011 – 2023 г., през които се провежда изследването му, показват, че с всяка изминала година той постепенно се повишава. Това означава, че социалното развитие и кохезията в света бавно и постепенно се подобряват. На практика през целия период от 2011 г. до 2022 г. се наблюдава плавно нарастване на стойността на общия индекс за света. Единствено през 2023 г. е налице слабо понижение на стойността на глобалния Индекс на социалния прогрес. Това се дължи на редица обстоятелства, които влияят на социалното развитие в световен мащаб, като например разрастването на ефектите от войната в Украйна и възникналите военни конфликти в други региони на света, увеличаването на броя на авторитарните режими, установили контрол в редица страни, нарушаването на стандартите в областта на околната среда и други.

РЕЗУЛТАТИ ЗА ДЪРЖАВИТЕ – ЧЛЕНКИ НА ЕС

Държавите от Европа и в частност от Европейския съюз са известни със своите успешни и високоразвити социални модели. Неслучайно се говори за „социална Европа“ и за „европейски социален модел“, въпреки че на практика в Европа и в ЕС има много и различни по характер социални модели. Социалните стандарти в Съюза са на много високо ниво. Затова и не е учудващо, че държавите членки се представят много добре като резултат, когато се анализира тяхното място в Индекса на социалния прогрес.

В Таблица № 2 са представени данните за държавите – членки на ЕС, и за тяхното място при участието в Индекса на социалния прогрес за последните пет години. В таблицата е предоставена информация за периода 2019 – 2023 г., като от всички страни на глобално ниво, които са изследвани в индекса, са извадени общите резултати само за държавите от ЕС.

В първата колона под обозначената година е посочено мястото, което заема съответната държава – членка на ЕС, в глобалната класация на Индекса на социалния прогрес. Във втората колона е името на държавата, а в третата е представен конкретният ѝ резултат в Индекса на социалния прогрес за посочената година.

Основният извод по отношение на данните в Таблица № 2 е, че държавите от ЕС се представят много добре при оценката на Индекса на социалния прогрес. И това е един стабилен резултат през отделните години, като мястото и резултатите на отделните държави членки за тяхната социална кохезия и интеграция са много устойчиви.

Таблица 2. Индекс на социалния прогрес за държавите – членки на ЕС (2019 – 2023)[1]

2019 (149)*			2020 (163)			2021 (168)			2022 (169)			2023 (170)		
№	**Държава**	**SPI**	**№**	**Държава**	**SPI**	**№**	**Държава**	**SPI**	**№**	**Държава**	**SPI**	**№**	**Държава**	**SPI**
2.	Дания	90.09	2.	Дания	92.11	2.	Финландия	92.26	2.	Дания	90.54	1.	Дания	90.38
4.	Финландия	89.56	3.	Финландия	91.89	3.	Дания	92.15	3.	Финландия	90.46	3.	Финландия	89.96
5.	Швеция	89.45	5.	Швеция	91.62	7.	Швеция	91.20	6.	Швеция	89.42	5.	Швеция	89.09
8.	Германия	88.84	10.	Нидерландия	91.06	8.	Нидерландия	90.57	7.	Нидерландия	88.97	7.	Люксембург	87.86
11.	Нидерландия	88.31	11.	Германия	90.56	10.	Германия	90.32	8.	Германия	88.72	9.	Нидерландия	87.73
14.	Ирландия	87.97	12.	Ирландия	90.35	13.	Ирландия	89.47	11.	Австрия	88.05	10.	Германия	87.64
15.	Франция	87.79	14.	Люксембург	89.56	14.	Австрия	89.44	13.	Ирландия	87.69	11.	Австрия	86.73
16.	Люксембург	87.66	15.	Австрия	89.50	15.	Люксембург	88.75	14.	Люксембург	87.48	12.	Ирландия	86.57
17.	Испания	87.47	16.	Белгия	89.46	16.	Белгия	88.68	16.	Белгия	87.22	13.	Белгия	86.13
18.	Португалия	87.12	18.	Франция	88.78	19.	Франция	88.23	18.	Естония	86.16	18.	Естония	85.17
19.	Белгия	86.77	19.	Испания	88.71	20.	Испания	87.53	20.	Франция	86.04	19.	Чехия	84.82
20.	Австрия	86.40	21.	Португалия	87.79	21.	Естония	87.38	21.	Испания	85.35	20.	Словения	84.60
21.	Словения	85.80	22.	Словения	87.71	22.	Чехия	86.60	22.	Италия	85.23	23.	Португалия	84.10
22.	Италия	85.69	23.	Италия	87.36	23.	Италия	86.56	23.	Чехия	85.19	24.	Франция	83.88
24.	Чехия	84.36	24.	Естония	87.26	25.	Португалия	85.97	24.	Португалия	84.75	25.	Испания	83.87
25.	Естония	83.98	25.	Чехия	86.69	26.	Словения	85.83	26.	Малта	84.52	26.	Италия	83.61
28	Кипър	83.14	26.	Кипър	86.64	27.	Литва	85.58	27.	Словения	84.19	27.	Малта	82.68
29.	Малта	82.63	27.	Гърция	85.78	28.	Малта	85.24	29.	Литва	83.71	28.	Кипър	81.88
30.	Гърция	82.48	30.	Малта	84.89	29.	Кипър	85.03	30.	Кипър	83.18	31.	Литва	81.51
32.	Литва	81.30	31.	Полша	84.32	31.	Гърция	84.37	32.	Латвия	82.46	32.	Латвия	81.12
33.	Полша	81.25	32.	Литва	83.97	33.	Словакия	83.69	33.	Гърция	82.44	33.	Хърватия	80.25
35.	Словакия	80.43	35.	Латвия	83.19	34.	Латвия	83.43	34.	Хърватия	82.32	34.	Гърция	80.09
36.	Латвия	80.42	36.	Словакия	83.15	35.	Полша	83.08	35.	Словакия	81.29	35.	Словакия	79.54
38.	Хърватия	79.21	39.	Хърватия	81.92	36.	Хърватия	82.82	39.	Полша	80.17	36.	Полша	79.53
39.	Унгария	78.77	40.	Унгария	81.02	42.	Унгария	80.15	42.	Унгария	78.21	40.	Унгария	77.47
43.	***България***	***76.17***	***43.***	***България***	***79.86***	***43.***	***България***	***78.81***	43.	Румъния	76.89	***43.***	***България***	***76.25***
45.	Румъния	74.81	45.	Румъния	78.35	44.	Румъния	78.41	***44.***	***България***	***76.81***	44.	Румъния	75.24

[1] Източници: Social Progress Index 2019; Social Progress Index 2020; Social Progress Index 2021; Social Progress Index 2022; Social Progress Index 2023 available at: https://www.socialprogress.org/

В таблицата не е включено Обединеното кралство, въпреки че за известно време от периода 2019 – 2023 г. то е част от ЕС.[1] От данните в таблицата за държавите – членки на ЕС, за последния петгодишен период, както и при анализа на резултатите на общо около 170-те страни в глобален мащаб, могат да се направят следните основни изводи:

–Държавите – членки на ЕС, *са едни от най-развитите в глобален мащаб* по отношение на социалното измерение. Всичките 27 държави са неизменно сред първите 45 страни в света по степента на тяхното социално развитие. Не само че няма държава – членка на ЕС, която да е на по-задни позиции, но и сред тези първи 45 страни броят на държавите от ЕС е по-голям от броя на другите страни от света, достигнали тяхното развитие (на този етап те са не повече от 18).

–През посочения по-горе период обикновено около пет държави – членки на ЕС, са сред първите десет в света по резултат на Индекса на социалния прогрес.

–Държавите – членки на ЕС, *са постигнали сравнително хомогенно и сближаващо се развитие* по отношение на социалните и екологичните индикатори. Това се обуславя както от сходните им позиции (места) в класацията на този глобален индекс, така и от близките резултати, които те реализират при изчисляването му.

–Социалното сближаване на държавите – членки на ЕС, има *важно значение и за тяхното икономическо сближаване*, в т.ч. в рамките на Икономическия и паричен съюз на ЕС.

–Най-добре социално развитите страни в ЕС, а и в света, са *страните от Северна Европа*, като на едни от първите места са Дания, Финландия и Швеция. Следва да се отбележи, че в световен мащаб през последните години (без 2023 г.) на първо място е Норвегия, която не е член на ЕС, но участва в Европейското икономическо пространство (изпълнява правилата за вътрешния пазар на ЕС).

–*Няма сериозни разместванията* по отношение на местата и резултатите, които реализират страните през различните години – не само като място в класацията на индекса, но и като конкретен резултат за социално развитие. Сред изключенията от това правило е напредъкът през годините в класацията на такива страни, като Австрия, Естония и Хърватия.

–От държавите – членки на ЕС, *с по-слаби резултати* са страните от Югоизточна Европа, Централна и Източна Европа.

–*България* (както и Румъния) е неизменно на едно от последните две места сред държавите – членки на ЕС, в рамките на Индекса на социалния прогрес.

[1] Самото Обединено кралство бележи известно отстъпление по отношение на индекса на социалния прогрес. През 2019 г. то се намира на 13-то място в света с резултат 87.98. През 2023 г. Обединеното кралство заема вече едва 21-ва позиция, като резултатът също е намалял – 84.49. Авторите на индекса виждат като една от причините за това именно ефекта на Брекзит (оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС) в този период и усещането на някои негативни последици в тази връзка (виж: Social Progress Index 2022). Разбира се, Брекзит едва ли е единствената причина за понижаването на този индекс за Обединеното кралство, но е безспорно, че влиянието му в това отношение е сериозно.

В заключение може да се каже, че оценката на глобалния Индекс на социалния прогрес показва, че държавите – членки на ЕС, са силно интегрирани помежду си по отношение на социалните индикатори. Същото се отнася и за екологичните индикатори, които влияят на социалния живот. Това говори добре и за тяхното икономическо сближаване, в т.ч. в рамките на Икономическия и паричен съюз на ЕС.[2]

АНАЛИЗ НА ДАННИТЕ ЗА БЪЛГАРИЯ

След като разгледахме най-общо резултатите за държавите – членки на ЕС, от изследването на Индекса на социалния прогрес за последните пет години, в настоящия раздел ще обърнем повече внимание на данните за България.

Както вече установихме, страната ни се справя незадоволително в сравнение с останалите държави от ЕС, като през последните години (а и преди това) се задържа на едно от последните две места сред тях (заедно с Румъния). Другото характерно за България е, че тя има сравнително постоянни резултати, като в периода 2019 – 2023 г. Индексът на социалния прогрес се движи между 76.17 и 79.86 (от максимален резултат 100.00). Друг интересен факт е, че спрямо 170-те страни от света в същия период тя е между 43 – 44-то място, което е добър резултат в глобален план.

В рамките на Таблица № 3 са предоставени и данните за България за 2023 г. по отношение на отделните раздели в Индекса на социалния прогрес. За всеки един от разделите е посочена стойността му за страната за тази година, както и на кое място се намира България по съответния индикатор, отново сравнено с останалите 170 държави в света, за които се анализира Индексът на социалния прогрес.

Таблица 3. Резултати за разделите от Индекса на социалния прогрес за България за 2023 г.[3]

	Резултат	**Място***		**Резултат**	**Място***		**Резултат**	**Място***
Основни човешки потребности	**86.38**	**56**	**Основи на благосъсто-янието**	**72.38**	**50**	**Възможности**	**69.97**	**42**
Хранене и медицински грижи	91.66	39	Основно образование	87.91	59	Права и гласност	86.09	37
Води и санитарни условия	84.92	89	Информация и комуникации	79.81	48	Свободи и право на избор	70.76	51
Жилища	89.73	45	Здравеопазване	57.41	78	Приобщаващо общество	67.81	42
Безопасност	79.22	51	Качество на околната среда	64.40	46	Висше образование	55.23	41
Общ резултат за България за 2023 г. – 76.25/100.00 – 43 място от 170 държави								

* Място на България сред 170-те държави в света, които са анализирани в Индекса на социалния прогрес

[2] Настоящият раздел и изводите от него се базират на друго скорошно изследване на автора, като част от гл. VI от предстояща публикация на следната монография: Симеонов, К. (2025) Еврото и държавите от ЕС. Къде сме ние? София: Минерва. [Simeonov, K. (2025) Evroto i darzhavite ot ES. Kade sme nie? Sofia: Minerva].

[3] Източник: Social Progress Index 2023, наличен на https://www.socialprogress.org/

Анализът на резултатите по отделните индикатори ясно демонстрира, че по повечето от тях България се движи около своя среден резултат като място сред 170-те държави в света, а именно около 43-то място. Единственият по-отдалечен резултат е за индикатора „Води и санитарни условия“, където страната заема далечното 89-о място в света.

Изводът, който се налага от данните в Таблица № 3, е, че по нито един от основните индикатори на Индекса на социалния прогрес България не стои достатъчно напред спрямо средния резултат за страната. Тя се справя най-успешно в сравнение с останалите страни от света по индикатора „Права и гласност“ – 37-о място в света.

В заключение може да се каже, че в световен план България стои сравнително добре по отношение на Индекса на социалния прогрес, но изостава силно спрямо останалите държави – членки на ЕС. Ако тя иска да се развие като една по-социално отговорна страна, е необходимо да бъдат предприети редица други мерки и действия, за да може да се подобри социалната кохезия и интеграция сред обществото.

ИНСТРУМЕНТИ И МЕРКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА СОЦИАЛНАТА КОХЕЗИЯ В ЕС И БЪЛГАРИЯ

В настоящия предпоследен раздел ще очертаем само някои от по-важните инструменти и мерки, с които се подобрява социалната кохезия в България. Имайки предвид широкия набор от подобни механизми, ще се фокусираме само върху най-съществените от тях, които имат и пряка връзка с членството на България в ЕС.

Един от механизмите е *усвояването на средствата от Европейския социален фонд плюс* (ЕСФ+) от България. Съгласно данни от Европейската комисия за целия програмен период 2021 – 2027 г. този фонд отпуска 142.7 млрд. евро на държавите – членки на ЕС.[4] Основните дейности, които финансира, са свързани със заетостта, образованието и уменията, както и с други мерки в социалната сфера. С помощта на ЕСФ+ бяха предприети и действия за справяне с пандемията от COVID-19, която засегна силно не само здравни въпроси, но и редица социални политики и проблеми.

България е бенефициент на ЕСФ+, а дейностите през този фонд се реализират основно чрез Програмата „Развитие на човешките ресурси“ (ПРЧР). Тя е съфинансирана от ЕСФ+ и националния бюджет, като за момента бюджетът ѝ за България за периода 2021 – 2027 г. е около 3 875 000 000 лв. Този бюджет е ориентировъчен, тъй като все още не е ясно какъв ще е размерът на националното съфинансиране. Основната задача на ПРЧР е да достигне до около 850 000 души в България. Четири са направленията, в рамките на които се реализират дейности по програмата. Това са i) развитие на пазара на труда и уменията на работната сила, ii) подкрепа за социално включване, iii) подпомагане на младежката заетост и iv) социални иновации.[5]

Успешното усвояване на средствата и ефективното изпълнение на дейностите и мерките по линия на ЕСФ+ несъмнено ще подобри социалната кохезия и социалното

[4] За повече информация относно ЕСФ+ плюс виж https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/what-esf

[5] Източник: Министерство на труда и социалната политика, Програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021 – 2027 г. За повече информация виж също: Единен информационен портал на Европейските структурни и инвестиционни фондове на https://eufunds.bg/bg

включване на хората в България. Тези действия и мерки са насочени не само към стимулиране на проекти в областта на пазара на труда, но имат за цел да се гарантират и по-добри възможности за социална интеграция на уязвимите хора; осигуряване на равни възможности за участие в икономическия и социалния живот на страната; предоставяне на програми за учене през целия живот; развитие на социални предприятия и много други.

Освен по ЕСФ+ Европейският съюз предоставя финансиране и по редица други програми и механизми, които също подпомагат пряко или косвено социалната кохезия. Те допринасят и за подобряването на социалната интеграция на България, стига да се усвояват умело и по предназначение. Без претенция за изчерпателност трябва да спомена част от тези други механизми и фондове, подпомагащи и социалната кохезия, наред с основните им предназначения, а именно:

- *Европейски фонд за регионално развитие*. Той финансира дейностите по укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване между отделните региони на Съюза и е един от неговите основни структурни механизми и фондове.

- *Програма „Хоризонт Европа“*. Тя е създадена, за да се подкрепят научните изследвания и иновации в рамките на ЕС. Част от тези изследвания и иновации имат за пряк ефект подобряването на социалната кохезия в Съюза.

- *Механизъм за свързване на Европа*. На пръв поглед този механизъм няма пряко отношение към осигуряването на социална кохезия, защото той цели подобряването на инфраструктурата и свързаността в ЕС в областта на енергетиката, транспорта и цифровите технологии. Но подобряването на инфраструктурата в тези сфери има също така пряк или косвен ефект върху социалните дейности в отделните държави – членки на ЕС, а също и в България.

- *Механизъм за възстановяване и устойчивост*. Това е механизмът, чрез който се финансират дейностите за справяне с последствията от пандемията от COVID-19, много от които отново са насочени в социалната сфера.[6]

През 2017 г. Европейският съюз започна да провежда още по-активна политика в социалната сфера. Тя се основава на *създаването на Европейския стълб на социалните права*, обхващащ три основни области, в които се реализират и определени законодателни инициативи: i) осигуряване на равни възможности и достъп до пазара на труда; ii) справедливи условия на труд и iii) социална закрила и приобщаване. В рамките на тези три области на Европейския стълб на социалните права са създадени и 20 основни принципа, които са представени в Таблица № 4.[7]

[6] За повече информация виж: Европейска комисия, Програми на ЕС за финансиране в периода 2021 – 2027 г. на https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_bg

[7] За повече информация относно Европейския стълб на социалните права виж: European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion; Policies and Activities; European Pillar of Social Rights, както и Европейска комисия. Създаване на Европейски стълб на социалните права. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, COM(2017) 250 окончателен, Брюксел, 26.04.20217 г.

Таблица 4. Основни принципи на Европейския стълб на социалните права

Осигуряване на равни възможности и достъп до пазара на труда	Социална закрила и приобщаване
1. Образование, обучение и учене през целия живот	11. Грижи и подкрепа за децата
2. Равенство между половете	12. Социална закрила
3. Равни възможности	13. Обезщетения за безработица
4. Активна подкрепа за заетостта	14. Минимален доход
5. Сигурна и гъвкава заетост	15. Доходи и пенсии за старост
6. Възнаграждения	16. Здравеопазване
7. Информация за условията на работа и защита в случай на уволнение	17. Интеграция на хората с увреждания
8. Социален диалог и участие на работниците	18. Дългосрочни грижи
9. Баланс между работа и личен живот	19. Жилищно настаняване и помощ за бездомните хора
10. Здравословна, безопасна и добре приспособена работна среда и защита на личните данни	20. Достъп до основни услуги

Както е видно и от наименованията на основните принципи, в чиито рамки се осъществява Европейският стълб на социалните права, ЕС се стреми да създаде по-добра социална кохезия между държавите членки. България също се възползва от тези политики и принципи и колкото по-успешно съумее да го направи, толкова по-бързо ще постигне и социална интеграция с останалите държави от Съюза.

Друга мярка на ЕС, целяща подобряване на социалната кохезия на държавите членки, в т.ч. и на България, са индикаторите, които се наблюдават в рамките на ежегодната *процедура за макроикономически дисбаланси*. Тази процедура е част от *Европейския семестър*, създаден след 2011 г. като водещ механизъм за преодоляване на ефектите от глобалната икономическа и финансова криза от 2007 – 2009 г. Европейският семестър е рамката за координация и наблюдения на икономическите и социалните политики на ЕС. В тази рамка се анализират и наблюдават реформите, които следва да инициират и провеждат държавите – членки на ЕС, в т.ч. и в социалната сфера. А част от макроикономическите дисбаланси, които се изследват всяка година, за да няма нарушение на равновесието в икономическия и социалния живот в държавите от ЕС, са свързани и със социалната сфера. Такива индикатори са индексът на номиналните единични разходи за труд на отработен час, равнището на безработица и процентът на участие на работната сила.

Интересното е, че в научната литература вече по-открито се използва и още едно понятие, а именно *европейски социален съюз*. Един подобен съюз между държавите – членки на ЕС, ще засили още повече социалната кохезия между тях. Все пак не трябва да се забравя, че един такъв социален съюз не може да бъде безусловен и всеобхватен по отношение на всички социални дейности. Най-малкото защото държавите членки ще продължат да прилагат различни модели на социална политика, както и съществени нюанси при въвеждането на социални дейности и механизми. Самите автори на понятието *европейски социален съюз* посочват, че той представлява по-скоро

сътрудничество между европейските страни с изрична социална цел, а не тясно социално обединение.[8]

Посочените мерки и дейности далеч не са единствените в ЕС в областта на социалните политики. Напротив, той осъществява и редица други социални дейности и инициативи, които подпомагат социалната кохезия между държавите членки. Само една малка част от тези други социални дейности и инициативи са Европейската мрежа на службите по заетостта, Европейският корпус за солидарност, мерки за подобряване на условията на труд, дейности по стимулирането на равенството между половете и други.[9]

Както се вижда и от многобройните мерки и дейности на ЕС в социалната сфера, които се отнасят и за България, социалната кохезия и интеграция са един от основните приоритети на Съюза. Ако България съумее да използва ефективно и добре тези механизми и инструменти, то неминуемо нейното положение в ЕС в областта на социалните политики ще се подобри и тя ще може по-добре да се конкурира и с останалите държави от ЕС-27. Успоредно с това тя ще стане и още по-конкурентна в социалната сфера и кохезията на глобално ниво, сравнявайки се с останалите държави в света.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

България е на едно от последните места сред държавите – членки на ЕС, по отношение на социалната кохезия и сближаването. Това показват и данните от глобалния Индекс на социалния прогрес. Независимо от това самото членство в ЕС-27 подпомага страната ни да заеме сравнително престижно и по-предно място в групата от 170 държави в света, за които се изследва този индекс.

Друг извод от изследването е, че държавите – членки на ЕС, са сравнително силно интегрирани помежду си по отношение на социалните показатели. Това обстоятелство има положителен ефект, включително във връзка с тяхното икономическо и социално сближаване в рамките на Икономическия и паричен съюз на ЕС.

Мерките, инструментите и механизмите, които се реализират в ЕС в областта на социалната политика, имат за задача да подпомогнат социалната кохезия и развитие на страните членки. Те оказват много добър ефект и по отношение на България. Част от тези инструменти са свързани и с осигуряване на конкретно финансиране за дейности в областта на социалната политика. На практика членството на България в ЕС е един от основните стимули и механизми, чрез които се подобрява социалната кохезия и се усъвършенства социалната среда в българското общество.

[8] За повече информация по отношение на европейския социален съюз виж: Vandenbroucke, F. (2014) The Case for European Social Union, Citizen and the European Election, European Policy Brief No. 23; Vandenbroucke, F. and B. Vanhercke (2014) A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack, Friends of Europe. Въпросът за европейския социален съюз е обсъден също в: Симеонов, К. (2018) Икономически и парични съюзи – теории и практика. София: Минерва, с. 69 – 72. [[Simeonov, K. (2018) Ikonomicheski i parichni sayuzi – teorii i praktika. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“.]

[9] За повече информация относно други мерки и инструменти в рамките на социалната политика на ЕС виж: Европейски парламент. Социална политика на ЕС – състояние и предизвикателства.

БИБЛИОГРАФИЯ

Европейска комисия. Създаване на Европейски стълб на социалните права. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, COM(2017) 250 окончателен, Брюксел, 26.04.20217 г. [Evropeyska komisia. Sazdavane na Evropeyski stalb na sotsialnite prava. Saobshtenie na Komisiyata do Evropeyskia parlament, Saveta, Evropeyskia ikonomicheski i sotsialen komitet i Komiteta na regionite, COM(2017) 250 okonchatelen, Bryuksel, 26.04.20217 g.]

Европейска комисия. Програми на ЕС за финансиране в периода 2021 – 2027 г. Достъпно на https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_bg [Evropeyska komisia. Programi na ES za finansirane v perioda 2021 – 2027 g. Dostapno na https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_bg]

Европейски парламент. Социална политика на ЕС – състояние и предизвикателства. [Evropeyski parlament. Sotsialna politika na ES – sastoyanie i predizvikatelstva.]

Европейската комисия за ЕСФ+, достъпно на https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/what-esf [Evropeyskata komisia za ESF+, dostapno na https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/what-esf]

Единен информационен портал на Европейските структурни и инвестиционни фондове, достъпен на https://eufunds.bg/bg [Edinen informatsionen portal na Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove, dostapen na https://eufunds.bg/bg]

Индекс на социалния прогрес, достъпно на https://www.socialprogress.org/social-progress-index [Indeks na sotsialnia progres, dostapno na https://www.socialprogress.org/social-progress-index]

Методология на Индекса на социалния прогрес. Достъпно на https://www.socialprogress.org/social-progress-index#Methodology [Metodologia na Indeksa na sotsialnia progres. Dostapno na https://www.socialprogress.org/social-progress-index#Methodology]

Министерство на труда и социалната политика. Програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021 – 2027 г. [Ministerstvo na truda i sotsialnata politika. Programa „Razvitie na choveshkite resursi“ 2021 – 2027 g.]

Симеонов, К. (2025) Еврото и държавите от ЕС. Къде сме ние? София: Минерва (предстояща публикация). [Simeonov, K. (2025) Evroto i darzhavite ot ES. Kade sme nie? Sofia: Minerva (predstoyashta publikatsia).]

Симеонов, К. (2018) Икономически и парични съюзи – теории и практика. София: УИ „Св. Климент Охридски“. [Simeonov, K. (2018) Ikonomicheski i parichni sayuzi – teorii i praktika. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“.]

European Commission; Employment, Social Affairs and Inclusion; Policies and Activities; European Pillar of Social Rights.

Vandenbroucke, F. (2014) The Case for European Social Union. Citizen and the European Election, European Policy Brief No. 23.

Vandenbroucke, F. and B. Vanhercke (2014) A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack. Friends of Europe.

SHARED SOCIETY: IMPLEMENTATION

ФАКТОРИ, КОИТО РАЗДЕЛЯТ И СПЛОТЯВАТ БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВО

Ваня Кашукеева-Нушева[1], Асоциация „Прозрачност без граници”,

Теодора Йовчева[2], Софийски университет „Св. Климент Охридски”

Резюме

В статията е представен анализ на актуални теми от обществено-политическия живот, които не само създават разделителни линии или обединяват българското общество, но се отразяват и на политическата система в страната. Фокусът е поставен върху основните съвременни фактори, водещи до разделение или обединение на обществото, представени в два аспекта: разделенията, провокирани от геополитически конфликти и по-специално, предизвикани от войната в Украйна, разгледани през призмата на въздействието чрез социалните мрежи, и обществената мобилизация и подкрепа при кризи, причинени от природни бедствия, като пожари и наводнения, които активизират гражданска енергия, насочена към сплотяване на обществото, и представляват израз на компенсаторен механизъм в отговор на неефективното функциониране на институциите.

Ключови думи: *геополитика, поляризация, Русия, Украйна, Европейски съюз, природни бедствия, социално уязвими групи и граждани*.

[1] Ваня Кашукеева-Нушева е доктор по политология, преподавател в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, водещ експерт в Асоциация „Прозрачност без граници“ –българското представителство на международната антикорупционна организация Transparency International. Основните ѝ академични интереси са в сферата на доброто управление и противодействие на корупцията, финансиране на политическите партии, демократични стандарти в изборния процес, лобизъм. Лектор е в обучителни програми за развитие на капацитета на гражданското обществои публичната администрация. Член е на Българската асоциация за политически науки

[2] Теодора Йовчева е главен асистент в Софийския университет “Св. Климент Охридски”. Защитила е докторат в СУ “Св. Климент Охридски”. Член е на Българската асоциация по политически науки (БАПН). Академичните ѝ интереси са в областта на политическите партии и партийни системи. Статиите ѝ са публикувани в научни списания като East European Politics and Societies Journal, Irish Political Studies и публицистични сайтове като Foreign Policy, The Globe Post etc. Участвала е като изследовател в проекти, свързани с партийното финансиране и доброто управление.

FACTORS THAT DIVIDE AND UNIFY THE BULGARIAN SOCIETY

Vanya Kashukeeva-Nusheva[3], Transparency without Borders Association,

Teodora Yovcheva[4], Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Abstract

The article presents an analysis of current issues in the socio-political life that create dividing and unifying lines in Bulgarian society. The focus is posed on the main contemporary factors that unite and that divide, which are examined through two issues: the divisions provoked by geopolitical conflicts – the divisions in political life caused by the war in Ukraine, which are examined through the prism of the impact through social networks; social mobilization and support in crises caused by natural disasters such as fires and floods, which provoke civic energy aimed at uniting society and represent an expression of a compensatory mechanism.

Keywords: *geopolitics, polarization, Russia, Ukraine, European Union, natural disasters, socially vulnerable groups and citizens.*

ФАКТОРИ, КОИТО РАЗДЕЛЯТ БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВО: ГЕОПОЛИТИКАТА – ОСНОВЕН ФАКТОР, ПРОВОКИРАЩ РАЗДЕЛЕНИЕ

Българското общество демонстрира дълбоко разделение по основни (гео)политически въпроси. Макар разделението в обществото да не е от порядъка на това в Швейцария или Белгия, където има автономни области и партии, изразяващи интересите на съответните лингвистични малцинства, в българското общество се наблюдават други обстоятелства, които провокират размисли върху темата за разделените общества в Европа. У нас първо през 2020 г. ковид пандемията провокира въпроса за ограниченията на някои свободи и начина за справяне с кризата, а след това през 2022 г. войната в Украйна възроди дългогодишно разделение в българското общество, което е на базата на отношението към Русия.

В настоящата статия ще бъдат разгледани основно политически фактори за разделението, а именно различните проекти за развитието на страната по отношение на геополитическата ѝ ориентация, както и предпочитанията на гражданите, изразени чрез гласуването им за различни партии. Първият проблем ще се изследва чрез анализ на

[3] Vanya Kashukeeva-Nusheva is a Doctor of Political Science, a lecturer at Sofia University "St. Kliment Ohridski", and a leading expert in the Transparency without Borders Association-the Bulgarian representation of the International anti-corruption organization Transparency International. Her main academic interests are in the field of good governance and anti-corruption, financing of political parties, democratic standards in the electoral process, and lobbying. Lecturer in training programs for capacity development of civil society and public administration. She is a member of the Bulgarian Political Science Association.

[4] Teodora Yovcheva is an Assistant Professor and PhD at Sofia University "St. Kliment Ohridski". She is a member of the Bulgarian Political Science Association (BAPS). Her academic interests are in the field of political parties and party systems. She has articles published in scientific journals such as East European Politics and Societies Journal, Irish Political Studies, and journalistic sites such as Foreign Policy, The Globe Post etc. She participated as a researcher in projects related to party financing and good governance.

вторични данни – социологически проучвания, а вторият чрез някои от показателите за състоянието на партийната система, изразени в поляризация и фрагментация.

Може би най-дълготрайната разделителна линия в българското общество е свързана с отношението към Русия. Още след освобождението на България от османско владичество в обществото ни се формират определени нагласи, произтичащи от този факт. Възникват политически, културни и социални кръгове, които изпитват благодарност към Русия за нейната роля за откъсването ни от Османската империя. Пример за отражението на това събитие в литературния живот е стихотворението на патриарха на българската литература Иван Вазов „Здравствуйте, братушки“. Тезата за братската близост между българския и руския народ е наложена след това и по идеологически причини от комунистическия режим в страната. Същевременно исторически актове, какъвто е Съединението на Княжество България и Източна Румелия, както и съответната реакция на Руската империя провокират и засилват негативните настроения към Русия. Един от най-видните министър-председатели на България, Стефан Стамболов, непосредствено след Освобождението пише: „Да бъде проклета оная минута, когато е стъпил руски крак в нашата земя, когато се е произнесла за първи път думата освободителка и покровителка!“ (в. Свобода, 1887).

В най-новата ни история изглежда, че дебатът по отношение на Русия остава жив. Като ярък пример могат да бъдат посочени дебатите относно свързаните със СССР паметници в страната и най-вече Паметникът на Съветската армия в София.

Отношението към Русия продължава да е разделителна линия и в съвременния партиен живот на България. Традиционно избирателите на левицата в България в лицето на БСП, както и на част от националистическите партии като „Атака“ и „Възраждане“ споделят сантименти към Русия. Проучване на Алфа Рисърч от 2022 г. например показва, че 21% от симпатизантите на БСП са „за“ съюз с НАТО и ЕС, 56% са „за“ съюз с Русия. Що се отнася до „Възраждане“, 17% от техните симпатизанти са „за“ съюз с НАТО и ЕС, 49% са „за“ съюз с Русия, а при „Български възход“ картината е следната: 25% от симпатизантите са „за“ съюз с НАТО и ЕС, 38% са за съюз с Русия (Varna24.bg).

По време на изборния цикъл, започнал през 2021 г., този проблем изглежда придобива и самостоятелно изражение. През 2022 г. например е регистрирана за участие в изборите партия с наименование „Русофили за възраждане на Отечеството“, през 2023 г. – „Вън от ЕС и НАТО“, а през 2024 г. – КП „Русофили за България“. Тези формации взимат минимален и статистически незначим дял от вота на избирателите, но са доказателство, че подобни обществени настроения все по-често придобиват собствен партиен израз. Това от своя страна, редом с останалите аргументи, показва, че разделението по геополитическа линия („за“ Русия или „за“ Европа) присъства в българския политически живот през цялото време след Освобождението. Някои автори, като Антоний Тодоров (2007), определят разделението Изток-Запад като кливидж.

Гореспоменатото разделение се интензифицира по нов начин както на фона на войната в Украйна, така и на възхода на социалните мрежи и фалшивите новини. Социалните мрежи позволяват разпространението на „фалшиви новини“, т.е. новини с ниско качество и преднамерено фалшива информация (Kai Shu, Amy Sliva, Suhang Wang, Jiliang Tang and Huan Liu). Неслучайно темата за дезинформацията става все по-

актуална в научните изследвания. Именно този аспект повлиява и на разделението в българското общество. Хибридността в самите нагласи – от една страна, проевропейски „по принцип“, а от друга, с исторически и носталгични симпатии към Русия, съпроводени от лесно разпалващи се антизападни настроения, помагат на целенасочената пропаганда относително лесно да подклажда съмнения и страхове, да поляризира обществото и да създава благоприятни предпоставки за разколебаност на общественото мнение относно направения евроатлантически избор и степента на идентификация с него. В стремеж за противодействие на ерозията в образите на Русия и Путин хибридните атаки усилват антизападната реторика, което води до нови огнища на поляризация и потенциални конфликти в обществото (Алфа Рисърч, 2024, 1).

Полярността в българския случай се изразява в това, че едновременно със силните проруски сантименти съществува и високата степен на подкрепа за европейската принадлежност на страната и членството в Европейския съюз. Пример в тази посока е фактът, че традиционно одобрението към ЕС сред българите (Eurobarometer, 2018) е много високо, като през 2024 г. позитивният имидж на ЕС сред българите е дори по-висок от средноевропейския (Eurobarometer, 2024). Доказателство за геополитическите предпочитания на българите е и нарастването на одобрението към НАТО, тъй като за последните 6 години дистанцията между позициите дали България би спечелила, или загубила от членството в Алианса е нараснала от 5 на 20 пункта в полза на преимуществата от членуването ни в трансатлантическия съюз (Алфа Рисърч, 2024, 3). Също така като действие на ниво ЕС, което ще има най-голямо положително въздействие върху живота в краткосрочен план българите посочват осигуряването на мир и стабилност (Eurobarometer, 2024). В институционален смисъл дори може да се каже, че предпочитанията на българите са в посока на Европа, имайки предвид, че доверието в Европейския парламент е значително по-високо от това в националния – 52% срещу едва 18% за Народното събрание (Eurobarometer, 2024). Всичко това показва, че на ЕС се гледа като на модел за сигурност, за просперитет и институционална стабилност.

Същевременно след руската агресия в Украйна рязко се влошава самият образ на Русия и на Владимир Путин, като те вече не се определят като надеждни партньори и „миротворци“, а като непредвидими субекти. Страхът, че евентуална победа на Путин в Украйна би развързал не само ръцете на Кремъл, но и на други страни да налагат диктата си над по-малките, все по-силно ерозира образа и доверието към Русия (Алфа Рисърч, 2024, 4). Показателно за разделените нагласи в българското общество е отношението спрямо войната в Украйна. Огромно мнозинство (80%) подкрепят предоставянето на хуманитарна помощ, както и са съгласни ЕС да приеме бежанци (64%). Отношението става по-нюансирано що се отнася до действията спрямо Русия: 62% от българите са против финансирането на военна помощ за Украйна, а почти наравно са нагласите „за“ и „против“ налагането на икономически санкции на Русия с лек превес на поддръжниците – 46% срещу 44% (Eurobarometer, 2024). Тези резултати илюстрират по добър начин преобладаващото разделение и отношение в българското общество, изразено в това, че не се подценява сериозността на ситуацията и не се демонстрира негативно отношение към украинците – напротив, но щом стане въпрос за действия срещу Русия, нагласите се обръщат.

Можем да направим заключението, че разделението в българското общество е продиктувано от трудността да бъдат преодолени исторически сантименти и да се приемат рационалните реалности, за които свидетелстват нивата на одобрение и предпочитание към западните структури. Изгледите тази дилема да намери решение не са еднозначни предвид засилената пропаганда от руска страна и нарастващите критики към културата на Запада. От социологическите данни обаче става ясно, че българското общество е разединено заради непримиримостта между сантиментите, наследени от миналото, и рационалния геополитически избор, който безспорно е в полза именно на Запада.

Нека сега погледнем и как се отразява това разделение на партийната система. Както беше споменато, в хода изборния цикъл от 2021 – 2024 г. се появяват формации с открито проруски наименования и идеи. Освен изброените „Русофили за възраждане на Отечеството“, КП „Русофили за България“, „Вън от ЕС и НАТО“ можем да добавим и „България на труда и разума – БТР“ – партия, която се явява на избори през 2021 и 2022 г., но и партии с „по-мек“ проруски патос като „Величие“.

Един от показателите за състоянието на партийната система е вотът за антиестаблишмънт партиите. Често това е използвано и като показател за поляризацията на партийната система. Антиестаблишмънт партиите „(1) възприемат себе си като противник на партиите, които традиционно управляват или са част от политическото статукво; (2) твърдят, че съществува фундаментално разделение между политическия елит и хората (което предполага, че всички партии – независимо дали са в правителството, или в опозиция, са по същество едни и същи) и (3) оспорват консенсуса по отношение на основните политически въпроси и проблеми на политическата система“ (Abedi, 2004, 12). Оказва се, че в България много често партиите, които можем да идентифицираме като антиестаблишмънт, имат проруски уклон или дори ясна заявеност в тази посока. Това е така, защото те реално оспорват основния геополитически консенсус в страната ни, а както беше изяснено, една от характеристиките на антиестаблишмънт партиите е несъгласие по основни политически въпроси. Партията „България на труда и разума“ например откровено заявява в манифеста си: „Пътят напред е извън ЕС и НАТО“. Според документа „Напускайки ЕС и НАТО, България ще провежда независима икономическа и външна политика на базата на двустранните отношения и взаимноизгодното сътрудничество с всички желаещи държави“. Като алтернатива се предлага „Провеждане на национален референдум за кандидатстване на България за членство в БРИКС“. Друга партия, идентифицирана като антиестаблишмънт и проруска – „Възраждане“, се застъпва в програмата си за „Предоговаряне на условията за членство в ЕС във всички раздели“ (Програма на партия „Възраждане“). „Възраждане“ бележи и ръст в подкрепата за нея от 2021 г. насам. Имайки предвид, че в своята реторика тя сериозно застъпва геополитическата тема, може да се направи изводът, че този проблем се интензифицира в българското общество, но и в партийната система.

Обикновено подкрепата за антиестаблишмънт в България е под 20% (с изключение на 2001 и 2009 г., но тук трябва да бъде направена уговорката, че всъщност е спорно дали партиите, заради които показателят се повишава, са антиестаблишмънт). След 2021 г. този показател започва да нараства. В периода от изборния цикъл 2021 – 2024 г.

България се движи от висока – между 20 и 30% (с изключение на изборите през ноември 2021 г.), към свръхвисока – над 30%, поляризация, т.е. подкрепа за такива партии.

Таблица 1. България – данни за поляризацията на партийната система (вот за антиестаблишмънт партии)

Година	Вот за антиестаблишмънт партии
2001	53
2005	8.2
2009	54.1
2013	18.1
2014	19.8
2017	5.6
2021 април	31.8
2021 юли	39
2021 ноември	18.9
2022	21.4
2023	20
2024 юни	33.4
2024 октомври	30.9

Източник: Casal Bértoa, F. (2025) Database on WHO GOVERNS in Europe and beyond, PSGo. Available at whogoverns.eu, допълнен от изчисления на Теодора Йовчева от 2022 г. до 2024 г.

Поляризацията всъщност има важна роля, що се отнася до партийната конкуренция, и има потенциала да бъде решаващ фактор за изграждането на управленски коалиции. Тя се изразява в различни аспекти. Често има разлика между това, което се разбира като поляризация от обществото и сред елитите. Под поляризация на масово ниво обикновено имаме предвид смесица от психологически аспекти, като партийна мотивация, или идеологическа хомогенност на партийните електорати. Поляризацията на елита, от друга страна, обикновено се отнася до идеологическата пропаст и враждебността между политиците (Druckman, Peterson and Slothuus, 2013; Carmines, Ensley and Wagner, 2012; Hetherington, 2001). В сферата на литературата за партийната система поляризацията се фокусира най-често върху идеологическите различия между партиите. В настоящата статия бе избран подход за изследване на поляризацията чрез гласуването за антиестаблишмънт партии. По този начин се илюстрират два много важни проблема за страната ни, които засягат разделението по геополитическа линия. От една страна, склонността на гражданите да не се доверяват на традиционните политици, а от друга, невъзможността да се формира стабилно управление. Както беше споменато нееднократно, в рамките на периода 2021 – 2024 г. антиестаблишмънт партиите у нас са именно от вида на тези, които поставят под въпрос основния геополитически консенсус.

Фрагментацията е друг показател за състоянието на партийната система в България. Тя може да бъде измерена като ефективен брой електорални партии или ефективен брой парламентарни партии. Ефективният брой електорални партии показва в каква степен

вотът на избирателите е концентриран около няколко партии или разпръснат между множество. За целите на настоящата статия се взема предвид ефективният брой електорални партии (ЕБЕП), защото той по-точно би показал разделението в българското общество, изразено в гласуване за различни формации. ЕБЕП показва възходящ тренд през новото хилядолетие в България. От 2013 г. фрагментацията на вота нараства, което означава, че вотът на избирателите се разпръсва между множество субекти. Не се идентифицира партия, която да въплъти очакванията и надеждите на българите, както през 2001 г. и 2009 г. Това е още един показател за разделение в българското общество – дори недоволството не се проявява като надежда, съсредоточена в един субект, а е разпръснато между множество субекти. Според Коларова това, което е уникално за ситуацията на изборния цикъл в България от 2021 г., е именно разпръсването на вота между множество субекти (Коларова [Kolarova] 2021).

Таблица 2. България – данни за фрагментацията на партийната система (Ефективен брой електорални партии)

Година	Ефективен брой електорални партии
2001	3,9
2005	5,8
2009	4,4
2013	5,3
2014	5,8
2017	4,9
2021 април	6,8
2021 юни	6,1
2021 ноември	6,2
2022	6,6
2023	5,5
2024 юни	7
2024 октомври	7,1

Източник: Casal Bértoa, F. (2025) Database on WHO GOVERNS in Europe and beyond, PSGo. Available at whogoverns.eu, допълнен от изчисления на Теодора Йовчева от 2022 г. до 2024 г.

ФАКТОРИ, КОИТО ОБЕДИНЯВАТ БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВО: МОБИЛИЗАЦИЯТА В БОРБАТА С ПРИРОДНИТЕ БЕДСТВИЯ И ПОДКРЕПАТА ЗА УЯЗВИМИ ОБЩНОСТИ

Изследователи на темата за гражданската активност в българското общество, като Смилов, Вайсова (2013) и Кръстева (2013), извеждат на преден план няколко основни теми, които имат силен мобилизационен заряд както за сплотяване на българското общество (намиращ израз в осъзната необходимост от промяна на съществуващото положение), така и за създаване на значителни разделения, свързани преди всичко с различия относно начините и средствата за постигане на желаната промяна. Анализът на изследвания, посветени на гражданската мобилизация, изразена в различни протестни форми в България през последните две десетилетия, стига до извода, че протестът, който по същество е израз на граждански позиции в подкрепа на различни обществени каузи и ценности, се е превърнал в „съдържателна битка за това: какво да е

обществото, в което искаме да живеем?“ (Смилов и Вайсова [Smilov and Vajsova] 2013, 14). Както изследванията по темата за гражданската мобилизация, така и актуални медийни публикации през последните години дават основание за обобщение, че съществуват няколко теми, които могат да служат като основа за мобилизиране на гражданска енергия, сплотяваща членовете на българското общество.

На първо място това е темата за справедливостта и ролята на институциите, които би следвало да съдействат за реализирането на този базисен принцип в обществото. Въпросът за това дали институциите работят така, че да гарантират справедливост, или се провалят системно в тази си функция, е станал повод за редица граждански инициативи, които обединяват значителни части от българското общество, и наред с това е провокирал значителни разделения и противопоставяне. По идентичен начин стои въпросът за гарантирането на честност и демократичност в изборния процес. Разгледана през призмата на темата за изборните нарушения, каквито са купуването на гласове, натискът върху избирателите и манипулациите в изборния процес, тази тема провокира както всеобща реакция на отхвърляне на подобни практики, така и противоречиви реакции на различни политически партии и на социални групи, които се държат опортюнистично спрямо общите ценности и норми в изборния процес.

Съществуват обаче две теми, които имат еднозначен сплотяващ заряд за българското общество. На първо място това е подкрепата за социално уязвимите под формата на кампании за събиране на средства за болни деца, за социално слаби и възрастни хора. На второ място това е проблемът за опазването на природата, независимо дали той намира израз в съвременните екологичните кампании на нови екологични движения, неправителствени организации и спонтанно възникнали групи, или в традиционни форми на родолюбие, които са резултат от съчетание между традиции, патриотизъм, любов и привързаност към природата на родината.

Една от най-актуалните теми на XXI век, която има както глобални, така и осезаеми локални измерения, е промяната в климата и неблагоприятното ѝ отражение върху живота на хората. Докато през последните две десетилетия на XX в. зелените политически партии и движения (наричани накратко „Зелените“) са възприемани по-скоро като несистемен политически актьор с ограничено присъствие на политическата арена, то през XXI в. ситуацията е значително променена – Зелените придобиват съществено присъствие в политическия живот на редица европейски държави и в Европейски парламент, а техните платформи намират отражение в редица ключови политики за развитие.

Българският обществено-политически живот не прави изключение от общата тенденция. Още с началото на демократичните промени на терена на политическия живот в България възникнаха политически субекти, които определят себе си като зелени – Политически клуб „Екогласност“, Консервативно-екологична партия, Зелената партия, Партия на зелените, Зелено движение и т.н. Едва през последните 10 – 15 години обаче те заеха трайно място в един, макар и малък, сегмент на политическия спектър. Основна база за тяхното съществуване са автентични екологични граждански сдружения, много от които възникват в опит да защитят застрашени природни обекти или да решат локални екологични проблеми. Коалицията „За да остане природа в България“, сдружения, като „Зелени Балкани“, „За земята“, „Балканка“, Световен фон

за опазване на дивата природа (WWF) България, Грийнпийс България и др., организират редица обществени кампании[5], които привличат значително медийно внимание и широка обществена подкрепа. Наред с подкрепата техните кампании срещат и остро противопоставяне от бизнеси, които не спазват екологичните изисквания или биха били потенциално засегнати, както и от политически партии, които разгръщат цялостна пропаганда срещу зелените организации и партии, определяйки ги като „зелен октопод“, „зелена мафия“, „соросоидни НПО-та“ и т.н.

Парадоксално в българския случай е положението, при което екологичната проблематика и дейността на зелените движения и партии става причина както за значително разделение (усилвано от пропагандни кампании срещу зелените), така и за обединение сред обществото относно необходимостта от политики за опазване на здравето на хората и защита на природата. Особено силна обществена ангажираност през последните години провокират кризисни ситуации, при които в резултат на природни стихии – пожари и наводнения, се проявяват изострената чувствителност на хората към темата и способността на българското общество да се мобилизира. Тази способност за обществена мобилизация и за сплотяване на усилията на гражданите се откроява особено силно на фона на мудни действия на институциите, липса на добра координация между различните нива на управление (национално, регионално и местно) и дефицит на съвременна техника за овладяване на природни бедствия.

През последните две години в публичното пространство се откроиха няколко примера за обществена мобилизация, които изразяват сплотеността на българската общество около важните за него ценности. Първият пример е показателен за готовността на доброволци от цялата страна да окажат помощ на жителите на села от района на община Карлово, които пострадаха от наводненията през лятото на 2022 г. Вторият пример е свързан с действията на гражданите по овладяване на големия пожар в Рила през август 2024 г., който в продължение на две седмици унищожи повече от 90 декара вековни гори в планината.

[5] Например „Да запазим Корал“, „Да запазим Странджа чиста“, „Рила ни е мила“, „Спаси Пирин“, „Да защитим Карадере“, „Чисто море“, „България без отпадъци“, „Бъди част от реката“, „Искам по-чист въздух“, „Спаси Витоша“, „Защити горите“ и др.





Снимки 1 и 2. Доброволци гасят пожара в Рила

Източник: Национален парк „Рила“ и медийни публикации (https://btvnovinite.bg/predavania/tazi-sutrin/kritichna-situacija-zaradi-pozhara-v-rila-chetvarti-den-prodalzhava-bitkata-s-plamacite.html; https://struma.bg/след-отказ-на-хеликоптер-9-доброволци-о)



Снимка 3.Доброволци помагат за разчистването на село Каравелово

Източник: БНТ, 04.09.2025 г., https://bntnews.bg/news/v-karavelovo-dobrovolci-pomagat-za-razchistvaneto-na-seloto-1206498news.html

И двата примера са показателни за това, че в кризисни ситуации хора от различни общности и социални групи в българското общество са способни да се обединяват и да компенсират дефицитите в работата на публичните институции. Особеното в случая е обстоятелството, че тези два примера за общностна мобилизация събират във фокус две теми с потенциал да сплотяват големи обществени групи – оказването на помощ за социално уязвими граждани и опазването на природата. За да бъде направена оценка на способността на българското общество да се самоорганизира и да се обединява, са

използвани два изследователски метода: анализ на документи, включително медийни публикации, които отразяват темата, и интервюта с участници, допринесли за преодоляване на критичните ситуации.

Анализът на тези два казуса е интересен и защото предоставя възможност за оценки през призмата на редица социални науки – на социологията (с основен фокус по какъв начин социумът е способен да се самоорганизира при кризи и дали социалната тъкан на обществото е жива и как функционира), на публичната администрация (как реагират институциите на национално, местно и регионално ниво), на социалната психология (по какъв начин реагират хората в ситуации на бедствия).

Особен интерес представлява подходът на социалната психология към социалното взаимодействие, като на фокус тук е поставен начинът, по който реагират хората – и пряко засегнатите, и общността: дали са готови да действат рационално, дали са готови да си взаимодействат, по какъв начин оценяват действията на институциите. В тази връзка следва да се отбележи приносът по темата на изследователи, като Фриц, Куорантели, Дайнс, Грозев, Бюхер, Драбек. Фриц се фокусира върху същността на бедствията и начина, по който засягат функционирането на основните социални структури, ценности и норми в обществото (Fritz, 1968, 202). Куорантели и Дайнс анализират какви са реакциите на хората, засегнати от бедствия, и дали те съответстват на стереотипните представи за масовото поведение по време на критични ситуации. Драбек, Дайнс и Бюхер изследват как засегнатите от бедствия оценяват реакцията на институциите. Интересна гледна точка към проблема представя българският социален психолог Дончо Градев (Градев [Gradev] 1985, 103). В контекста на обширната проблематика на психологията на масовото поведение – и по-конкретно в контекста на проблематиката за колективното взаимодействие при бедствия, Градев поставя акцент върху анализа на няколко въпроса: доколко устойчиви и способни да се самоорганизират са неформалните структури на общуването; каква е адекватността на хората при възприемането на реалността, както и адекватността на техните действия; каква е мотивацията на засегнатите и на останалите членове на общността, които са готови да се притекат на помощ; какви са моделите на личностно и колективно поведение под натиска на критичната ситуация.

Изхождайки от подхода на цитираните изследователи по темата за социалната мобилизация и от резултатите на така приложените два изследователски метода, могат да бъдат откроени следните основни изводи относно факторите, които сплотяват българското общество, изразните форми на взаимопомощ и мотивите на хората, проявили съпричастност и активна подкрепа за справяне с бедствените ситуации:

На първо място се откроява изводът, че като цяло българското общество е особено чувствително към социално уязвимите членове на обществото, които са попаднали в кризисна ситуация и нямат капацитет да се справят сами. В случаите, когато тази уязвимост е резултат от съчетаването на няколко фактора – природни бедствия, нисък социален статус за засегнатите, липса на превенция и неефективна работа на институциите, обществото успява да се мобилизира в масов мащаб, за да окаже съществена помощ за пострадалите или да участва в инициативи за подобна подкрепа.

Българското общество е способно да проявява особена чувствителност и съпричастност към пострадалите от бедствени ситуации, като пожари и наводнения, тъй като в такива

ситуации посочените негативни фактори на средата се съчетават със засягането на значими ценности, т.е. засегнати са не само социално уязвими членове на общността, но е накърнена и природата, която е извор на живот, източник на гордост, любов и преклонение към родината. В тази връзка е показателно казаното от един от доброволците, участвали в овладяването на пожара в Рила планина: „Рила никога не е горяла така (…) Това е вековна гора и трябва да опазим – без нея няма живот нито за хората под планината, а и какво ще оставим на децата – пустош ли?!“.

И двата казуса – както и други подобни на тях през изминалите години, показват, че независимо от своя социален статус гражданите демонстрират висока степен на мобилизация за участие във всички възможни форми на подкрепа – финансова помощ, организиране на дарителски акции, лично участие в ликвидирането на последствията от пожари и наводнения.

Анализът на медийните публикации по двата казуса показва, че в действията по оказване на помощ се включват представители на различни социални групи, хора от всички райони на страната. Особено показателна е социалната чувствителност на доброволци с висок социален статус, с добри доходи и социална реализация в перспективни сфери на икономиката, като информационните технологии, живеещи в столицата и в големи градове в страната. Един от доброволците, участвали в акцията за помощ на пострадалите от наводненията в с. Калояново, казва: „Ако не сме ние, кога щеше да помогне държавата на тези възрастни баби и дядовци?!“. От проведените интервюта с доброволците прави впечатление и моралната удовлетвореност, че са оказали помощ в критичен момент и че по този начин са демонстрирали на другите, а и на себе си, значимостта на общочовешки ценности, като взаимопомощ, състрадание и съпричастност.

При оценката на профила на доброволците, включили се в гасенето на пожара в Рила планина, изпъква и обстоятелството, че те са представители на различни социални групи– безработни, журналисти, служители от общински и държавни институции, работещи в частния бизнес, студенти, предприемачи – представители на дребния бизнес. По този повод журналистка, работеща в местна медия, посочва: „… собственици на магазини и борси за хранителни продукти осигуряваха вода и храна за доброволците, специалисти по информационни технологии осигуриха дронове, чрез които се извършваше оглед на труднодостъпни участъци от планината, обхванати от пожар. В помощ на доброволците бяха закупени ранцеви пожарогасители и материали, които се оказаха изключително важни, докато държавните институции вземат решение да изпратят хеликоптер, който беше единствената адекватна възможност за справяне с критичната ситуация“.

И в двата случая – овладяването на пожара в Рила планина и справянето с последиците от наводнението в карловските села Калояново и Песнопой, прави впечатление способността за ефективна мобилизация на обществото. Това се отнася както за пряко засегнатите от бедствията, така и за доброволците, които се самоорганизираха в рамките на часове чрез социалните платформи и чрез активната роля на спонтанно възникнали групи за помощ и на отделни екологични активисти. Наред със способността за ефективна гражданска мобилизация следва да се отбележи и критичната оценка на обществото относно адекватността и ефективността в действията

на държавните институции. Показателни за това са оценките на доброволците, участвали в потушаването на пожара в Рила: „… докато Министерският съвет реши дали да прати хеликоптери, гората ще изгори“, както и на включилите се в акцията за почистване на наводнените села: „Ако не сме ние, държавата кога ще помогне на тези хора…“.

Цитираните мнения на хората, които са пряко засегнати или са участници в обществените кампании за помощ, изразяват не само критична оценка за способността за ефективна реакция и за капацитета на публичните институции, но отразяват и разбирането, че има разминаване между държава и общество. Тази критична оценка е показателна за наличието на съществен проблем в синхронизирането на действията на базисните социални структури и институциите на държавата. Нещо повече – тя е показател за трайно установено разбиране, че държавата и обществото не са едно цяло, а често са две отделни сфери, между които трудно се намират допирни точки. Наред с това спонтанните действия за справяне с критичните ситуации са показателни за жизнеността на социалната тъкан на обществото, както и че съществуват ценности и норми на съвместния живот, които могат да провокират спонтанни форми на взаимодействие и на сплотеност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Съвремието, в което живее българското общество, дава редица поводи за оценки, че съществуват множество разделителни линии и проблеми, които противопоставят неговите членове. Представеният анализ потвърждава тезата, че едно от основните разделения в политически аспект в българското общество е геополитическото. То има своите исторически корени, но през последните почти три години е силно интензифицирано както от обективни обстоятелства, като войната в Украйна, така и от влиянието на социалните мрежи и методите на дезинформацията. Както е видно от детайлния анализ на показатели на партийната система, които показват, че всъщност руската теза и поставянето под въпрос на геополитическия избор на страната са често срещани тези на новите партии, разделението придобива политически и електорален облик. Не всички партии от този спектър постигат електорален успех, но появата им е знак за интензифициране на разделението в българското общество.

Наред с това съществуват базисни предпоставки за търсене на сплотеност около значими ценности, норми и модели на социално поведение, даващи основание и за позитивна гледна точка към възможността за живеем в общество, което може да обединява социалната енергия на своите членове. Позитивни примери за това са спонтанните инициативи за подкрепа на хората, пострадали от природни бедствия, и на акциите за опазване на природата от пожари. Те са показателни както за наличието на всеобщо споделени хуманистични ценности и отношение към членовете на общността, но изразяват и възприятието към заобикалящата среда, към природата като еманация на общността и на общия дом, в който живеят всички членове на съвременното българско общество.

БИБЛИОГРАФИЯ

Градев, Д. (1995) Социална психология на масовото поведение. София: УИ „Св. Климент Охридски“, с. 103. [Gradev, D. (1995) Sotsialna psihologia na masovoto povedenie. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“, s. 103.]

Коларова, Р. (2021) Феноменът парламентарни избори 2021 година. – В: Политически изследвания, бр. 1 – 2, с. 28 – 57. [Kolarova, R. (2021) Fenomenat parlamentarni izbori 2021 godina. – V: Politicheski izsledvania, br. 1 – 2, s. 28 – 57.]

Кръстева, А. (2013) Дигиталният гражданин. София: Нов български университет. [Krasteva, A. (2013) Digitalniyat grazhdanin. Sofia: Nov balgarski universitet.]

Смилов, Д., Л. Вайсова (2013) Протестът. София: Изток-Запад, с. 14. [Smilov, D., L. Vaysova (2013) Protestat. Sofia: Iztok-Zapad, s. 14.]

Тодоров, А. (2007) Външна политика и политическа култура: едно измерение на кливиджите в България. – В: Политически изследвания, бр. 3. [Todorov, A. (2007) Vanshna politika i politicheska kultura: edno izmerenie na klividzhite v Bulgaria. – V: Politicheski izsledvania, br. 3.]

Abedi, A. (2004) Anti-political Establishment Parties. A Comparative Analysis. London and New York: Routledge.

Bergman, Torbjorn, Hellstrom, Johanis, Back, Hanna (2021) Coalition governance in Western Europe. In: Coalition Governance in Western Europe. Oxford University Press.

Carmines, E. G., Ensley, M. J. and Wagner, M. W. (2012) Who Fits the Left-Right Divide? Partisan Polarization in the American Electorate. American Behavioral Scientist, v. 56, n. 12, pp. 1631 – 1653.

Casal Bértoa, F. (2025) Database on WHO GOVERNS in Europe and beyond, PSGo. Available at whogoverns.eu.

Casal Bertoa, F., Enyedi, Zs. (2021) Party System Closure: Party Alliances, Government Alternatives and Democracy in Europe. Oxford University Press.

Chiaramonte, A. and Emanuele, V. (2022) The deinstitutionalization of Western European party systems. London: Palgrave Macmillan.

Chiaramonte, A. & Emanuele, V. (2017) Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945 – 2015). Party Politics, 23(4), 376 – 388. Available at https://doi.org/10.1177/1354068815601330

Dassonneville, R. & Hooghe, M. (2017) Economic indicators and electoral volatility: Economic effects on electoral volatility in Western Europe 1950 – 2013. Comparative European Politics, 15(6), 219 – 243.

Drabeck, T. and Quarantelli (1970) Scapegoats,Villians and Disasters. In: Transaction, Vol. 4, p. 12 – 13.

Druckman, J., Peterson, E. and Slothuus, R. (2013) How Elite Partisan Polarization Affects Public Opinion Formation. American Political Science Review, v. 107, n. 1, pp. 57 – 79.

Fritsz, C. (1968) Diastases. In: D. L. Sills (Ed.) International Encyclopedia of the Social Sciences (Vol. 13). New York: Macmillan Company and the Free Press, p. 202.

Hernández, E. & Kriesi, H. (2016) The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe. European Journal of Political Research, 55, 203 –2 24.

Hetherington, M. (2001) Resurgent Mass Partisanship: The Role of Elite Polarization. American Political Science Review, v. 95, n. 3, pp. 619 – 631.

Quarantelli, E. and R. Dynes (1970) Editors' Introduction: Organizational and Group Behavior in Diasteses. In: Americal Behavioral Scientist, Vol. 13, p. 325.

Shu, Kai , Sliva, Amy, Wang, Suhang, Tang, Jiliang, Liu, Huan (2017) Fake News Detection on Social Media: A Data Mining Perspective. *SIGKDD Explorations Newsletter*. Vol. 19, No. 1.

Standard Eurobarometer 101 Spring 2024 Fieldwork BULGARIA: 03 April – 22 April 2024 Total Bulgaria: 1 046 interviews.

Интернет източници

БНТ (2022) Една година след тежките наводнения – Каравелово. Достъпно на https://bntnews.bg/news/1-godina-ot-tezhkite-navodneniya-v-karlovsko-semeistva-vse-oshte-ne-zhiveyat-v-domovete-si-1246411news.html

„Зелени Балкани", достъпно на https://greenbalkans.org/

Книговище (2022) Наводнения край Карлово: помощ идва, но ще трябва и още. Достъпно на https://www.knigovishte.bg/vijte/2447-navodneniya-kray-karlovo-pomosht-idva-no-shte-tryabva-i-oshte

Коалиция „За да остане природа в България" (2008) За да остане природа в България – застъпническа кампания за защитени територии и зони. Достъпно на https://forthenature.org/za-da-ostane-priroda-v-balgariya-zastapnicheska-kampaniya-za-zashtitenite-teritorii-i-zoni-1-9161

ПП „България на труда и разума". Манифест на БТР „Пътят напред". Достъпно на https://www.btr.bg/bg/kratkata-versiya-na-programata-btr.html

ПП „Възраждане" (2021) Кои сме ние и какво искаме. Достъпно на https://vazrazhdane.bg/wp-content/uploads/2023/03/myPlatforma_Vazrazhdane.pdf

Сдружение „Балканка", достъпно на https://balkanka.bg/

Стоянов, З. (1887) Две статии. – В: сп. „Култура", бр. 9 (2972), ноември 2020. Достъпно на https://kultura.bg/article/640-dve-statii

Фондация за хуманитарни и социални изследвания (2024) Социална уязвимост и пропаганда (Резюме на основните резултати от количествено и качествено социологическо проучване на „Алфа Рисърч"). Достъпно на https://hssfoundation.org/%d1%80%d0%b5%d0%b7%d1%8e%d0%bc%d0%b5-%d0%be%d1%81%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%80%d0%b5%d0%b7%d1%83%d0%bb%d1%82%d0%b0%d1%82%d0%b8-%d0%be%d1%82-%d1%81%d0%be%d1%86%d0%b8%d0%be%d0%bb%d0%be/

Христова, А. (2023) Над 100 хил. нагоре, над 70 хил. надолу: гласовете, които решиха изборите за „Възраждане" и новата коалиция. – В: Dnevnik.bg. 3.04.2023. Достъпно на https://www.dnevnik.bg/izbori-2023/2023/04/03/4468116_nad_100_hil_nagore_nad_70_hil_nadolu_glasovete_koito/

ДW (2022) Порои и наводнения в Карловско. Достъпно на https://www.dw.com/bg/poroi-i-navodnenia-bedstvie-v-karlovsko/a-63003078

Varna24.bg (2022) Симпатизантите на БСП са по-големи русофили от тези на „Възраждане“ (проучване). Достъпно на https://www.varna24.bg/novini/Bylgaria/Prouchvane-Simpatizantite-na-BSP-sa-po-golemi-rusofili-ot-tezi-na-Vuzrazhdane-1297224

WWF – Световен фонд за природата, достъпно на https://www.wwf.bg/

МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА КАТО ФАКТОР ЗА РАЗВИТИЕ НА СПЛОТЕНИ И СПОДЕЛЕНИ ОБЩЕСТВА

Лилия Еленкова[1], Университет за национално и световно стопанство

Резюме

Статията има за цел да осветли значението на младежката политика и включването на младите хора в развитието на „споделено общество“, което, както е дефинирано, е „социално сплотено общество“. То е стабилно, безопасно, толерантно, уважава разнообразието и е място, където всички живеещи се „чувстват като у дома си“. Пояснява се как овластяването на млади хора за участие в процеси на вземане на решение може да е предпоставка за подобряване на кохезията в едно общество, както и че съвместното конструиране на реалност спомага за развитието на чувството за собственост на процеса и увеличава ангажимента и желанието за защита от разпад. Разгледани са и някои предизвикателства пред включването на „младежката перспектива“ с цел подобряване ефективността на публичните политики и укрепване на демократичните институции чрез открит диалог. Направен е преглед на различни инструменти за управление и изпълнение на политиката, каквито са стратегиите на европейско и национално ниво, както и съответните съпътстващи програми и тяхното прилагане. Вниманието е насочено към различни механизми за участие на младите хора и съответните резултати, които се постигат с това участие.

Ключови думи: *младежка политика, овластяване, споделени и сплотени общества, механизми за участие, младежка перспектива.*

YOUTH POLICY AS A FACTOR FOR THE DEVELOPMENT OF COHESIVE AND SHARED SOCIETIES

Lilya Elenkova[2], University of National and World Economy

Abstract

The report aims to explain the importance of youth policy and youth participation in the development of a "shared society", which is defined as "a socially cohesive society. It is stable, safe, tolerant, respects diversity and it is a place where all residents "feel at home".

[1]Лилия Еленкова е преподавател в Университета за национално и световно стопанство. Завършва Българска филология в СУ „Св. Климент Охридски“. През 2010 се дипломира и като магистър по „Управление на международни проекти“ в УНСС. През 2021 г. защитава докторска дисертация във Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, катедра „Публична администрация. Научните интереси на д-р Еленкова са в областта на процеса по създаване, изпълнение и провеждане на оценка и мониторинг на политиките за човешкия капитал на младежта на локално, национално и европейско ниво.

[2] Lilya Elenkova is a lecturer at the University of National and World Economy. She graduated with Bulgarian Philology at Sofia University "St. Kliment Ohridski". In 2010, she also graduated from a Master's Program in International Project Management at the UNWE. In 2021, she defended her PhD dissertation at the Public Administration Department, Faculty of Philosophy of Sofia University "St. Kliment Ohridski". Her scientific interests are in the field of development, implementing, and conducting evaluation and monitoring of youth human capital policies at the local, national, and European levels.

This report explains how empowering young people to participate in decision-making processes can be a prerequisite for improving cohesion in a society. It confirms that co-constructing reality helps develop a sense of ownership of the process and increases commitment and the desire to protect against disintegration. It also examines the challenges of including a "youth perspective" in order to improve the effectiveness of public policies and strengthen democratic institutions through open dialogue. The focus is also on different instruments for policy management and implementation, such as strategies at European and national level, as well as the relevant accompanying programmes and their implementation. It also examines different mechanisms for the participation of young people and the relevant results achieved with this participation.
Keywords: *youth policy, empowerment, shared and cohesive societies, participation mechanisms, youth perspective.*

Всеки човек може да прилага своя капацитет и да разгърне потенциала си само в мирни общества, където хората живеят в задруга, уважение, разбирателство. Мирните общества зависят от поведението на гражданите във всяка от отделните национални държави, независимо дали са обединени в съюзи, или не. Въздържането от разрушителни конфликти трябва да е ясно и осъзнато действие за създаване на сигурност, като се полагат усилия за изграждане на стабилни и здрави връзки между членовете на обществата. Нивото на социално сближаване се обуславя от нивото на свързаност и взаимозависимост между всички компоненти в дадена социална система, както и от нивото на свързаност на гражданите с тяхното общество, като се измерва по нивата на сътрудничество и взаимозависимост (Hirschi, 2010). Концепцията за социално сближаване често се използва в контекста на споделено общество. Всъщност лидерството, към което проектът за споделено общество призовава, е за „демократично лидерство за диалог, многообразие и социално сближаване" (Club de Madrid, 2009). В този контекст социализацията на младия човек към важните и споделени обществени ценности, нагласи, поведения и възприятия е ключово условие за устойчивостта на едно общество в бъдеще. Свързването между поколенията в диалог и разбирателство оказва влияние върху средата както в краткосрочен, така и в дългосрочен план. Изграждането и утвърждаването на модели на подходи за осъществяване на взаимодействие, които се предават от поколение на поколение, правят устойчиви преноса и кохезията и създават усещането за стабилност, сигурност, приемственост, свързаност.

ТЕОРЕТИЧЕН ОБЗОР НА СПЛОТЕНИТЕ И СПОДЕЛЕНИ ОБЩЕСТВА

Провеждането на ефективна, ефикасна и устойчива младежка политика и включването на младите хора и младежката перспектива в процесите на вземане на решения на различни нива е от ключово значение за „социално сплотеното общество". Мъдрото и поетапно въвеждане на новите членове в едно общество генерално е предпоставка за изграждане на стабилност, сигурност, толерантност и уважение на разнообразието. Сплотеното общество, както е формулирано от Мадридския клуб[3], е средата, където

[3] Мадридският клуб (Club de Madrid) е най-големият световен форум на бивши президенти и министър-председатели на демократични страни, които използват своя индивидуален и колективен лидерски опит,

всички живеещи „ще се чувстват като у дома си“ със съответните ползи и правила. В тази среда се зачита достойнството и правата на всеки човек, като същевременно се осигуряват равни възможности на всеки индивид. Споделеното общество се определя като набор от общи принципи за управление и ежедневното поведение на общностите, в чиято основа е по-голямото приобщаване в социално-икономическата и политическата сфера. Подходът към постигане на визията за споделено общество е практически насочен и организиран, с включени конкретни мерки, които осигуряват социална стабилност, широка публична ангажираност и общностно добруване. Това изисква приобщаване към политическата сфера на активно и компетентно участие на младите членове чрез различни подходи, механизми, организации и пр., което от своя страна задължава държавата да създаде чрез своите политики среда за развитие на подходящи знания, умения и компетентности за съответното ниво на участие.

Според Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) сплотеното общество „работи за благополучието на всички свои членове, бори се с изключването и маргинализацията, създава чувство за принадлежност, насърчава доверието и предлага на своите членове възможност на възходяща социална мобилност“ (ОИСР [OISR] 2011). Съветът на Европа използва термина *глобално общество* и предлага то да включва общества, в които разнообразието не е пречка, а по-скоро необходимост за социалното и личностното развитие. Позицията на Съвета е, че социалното сближаване и ангажиментът за участие в живота на общността укрепват, когато различията се признават и ценят (Niessen, 2000). Социалното сближаване се основава на „желанието на хората в едно общество да си сътрудничат помежду си в многообразието на колективни сдружения, които членовете на едно общество трябва да направят, за да оцелеят и просперират“ (Stanley, 2003). В това твърдение прозира изначалното желание за създаване на човешки партньорства и фокусиране върху общото благо като част от разбирането, че всеки човек може да максимизира ползи в общество, в което живее добре. Удържането на социално сближаване във времето е социална устойчивост. Социалната устойчивост се разглежда като „способността на системата и нейните съставни части да предвиждат, абсорбират, приспособяват или възстановяват от последиците от опасно събитие по навременен и ефективен начин, включително чрез запазване, възстановяване или подобряване на основните му структури и функции“ (Световна банка [Svetovna banka] 2013). Това е обяснението защо включването или изключването на бъдещите поколения в живота на обществата е сериозен фактор за устойчивост или липсата на такава, но му придава и значимост. Устойчивата система се определя като „такава, която е в състояние да усвоява, да се адаптира или трансформира чрез самоорганизация и научаване да поддържа своята основна функция (мир) в отговор на насилствени шокове и дълготрайни стресови фактори, блъскащи системата“ (Van Meter & Calder, 2016). Съвместното съществуване между различни групи е първа стъпка. Устойчивото общество ще зависи от това как членовете му и техните организации, както и съответните обществени институции, работят заедно, как се уважават, обединяват ресурси и съвместно намират решения, като следват обща визия.

за да укрепят приобщаващата демократична практика и да подобрят благосъстоянието на хората по света.

Също така влияние ще окаже и как в общо действие реагират на стресови фактори или шокови ситуации, дали съзнават смисъла на това да останат заедно, дали разбират важността на поуката, че „сноп пръчки не се чупи лесно“.

Индикаторите, които трябва да се проследяват, за да може социалната сплотеност и социалната устойчивост да се развиват, са свързани с това до каква степен хората се чувстват „у дома си“, дали са по-скоро свързани, или отчуждени от тяхното общество, нивото на тяхното чувство за принадлежност и доверие. При укрепването на устойчивостта ще трябва да обръща внимание на средствата, чрез които многообразието, ако не се управлява умело, може да ескалира в разрушителни конфликти и да застраши целостта. В социологическата литература се дефинира и понятието *социален капитал*, който се отнася до организационно-социалните характеристики, улесняващи сътрудничеството и координацията за взаимна изгода в едно общество, като доверие, вяра, социални норми и социалните мрежи (Putnam, 1995). Работещ подход ще е този, който едновременно признава различията и насърчава взаимодействието и сътрудничество, както и действията за развитие на социално равенство. „Споделеното общество“ като подход е всеобхватен, защото свързва съществуващите модели на междугрупови отношения, като междуобщностен диалог, съвместно съществуване, взаимно разбирателство, защита на правата на човека и други. Чрез този подход се преодолява една основна слабост, която е свързана с работата върху отделен аспект и/или проблем.

Както става ясно, концепцията за споделеното общество съответства на желанието да се създаде по-всеобхватен модел, който да избегне слабостите на други подходи и да интегрира всички аспекти на междугруповите отношения и на управлението на разнообразието. Термините *социална интеграция* и *социално включване* могат да се окажат ограничаващи, защото предполагат включване *към*, интегриране *към*, а не споделяне *със*. Споделянето с някого в голяма степен предполага равенство на различните страни, застъпва идеята, че обществото не е на никого и е на всички. Основното предположение е, че тези, които усещат подкрепа, ще подкрепят в замяна и ще помогнат за укрепване на споделеното общество. Основен принцип на поведение е реципрочността – независимо в каква степен се проявява, в която всеки има роля и задача. Това предполага изграждането на чувство за принадлежност сред гражданите, което ще помогне за развиването на необходимото чувство за отговорност. Възприема се, че когато хората заедно изграждат общество и имат чувство за собственост, те ще се ангажират с него и ще го защитават от разпадане. От своя страна обществото ще носи отговорност за подкрепа, за предоставяне на възможности, за овластяване на членове от всички групи да влагат изцяло своя потенциал, за да разкрие „грижовните, внимателни и конструктивни качества на своите членове“ (McCartney, 2021). Овластяването включва и групата на младите, за чието пълноценно участие е необходимо развитие на подходящи знания и умения.

Промяната във властовите структури и трансформацията на политиките е ключова в усилията за изграждане на споделеното общество. За да се стигне до споделена собственост и усещане за споделено общество, е необходим холистичен подход, проникващ на системно ниво, както и ефективна координация на всякакви нива – както институционални, така и организационни. Това трябва ясно да се вижда в публичното

управление на политиките, независимо дали са с хоризонтален характер, или не. Комплексността на управлението трябва да обхване както националните рамки, така и тези на по-големите общности, към които принадлежат отделните групи от населението. Това трябва да е много ясна визия за развитие на обществото на всички нива – локално, национално и европейско.

Според Еленкова (2023) пътят на концептуализиране и определяне на младежката политика в Европа е дълъг, с различни темпове и тласъци и е в постоянен дискусионен режим. През 1996 г. е определяна буквално като „все още недоразвита“, докато в следващите няколко години дори страните, които участват в международните прегледи, са на мнение, че благодарение на това участие са разширили своето разбиране за обхвата на „младежката политика“. Към 2002 г. идеята за „младежка политика“ не само се оформя по-ясно, но става обект на дебат и развитие и на други организации. По-специално през 2001 г. Европейският съюз издава Бялата книга – нов тласък за развитието на политиката за европейската младеж. През 2003 г. и Съветът на Европа публикува документ за стандартите за разработката и прилагането на младежките политики в Европа. Става ясно, че взаимодействието на младия човек с обществото в свободното му/ѝ време е съществена част от социализацията и там трябва да се създадат предпоставки за развитие на потенциал и осъществяване на превенция. Освен това трябва да се осигури добра координация с другите секторни политики, които пряко влияят върху живота и развитието на младите хора. С усилията на споменатите организации, които си влияят една на друга, през следващите години, освен че полето на младежката политика е все по-ясно формулирано, е избран стратегическият подход на управлението ѝ. Развитието на европейската младежка политика оказва влияние върху подхода и по отношение и на младежката политика в България след 1989 г.

ЕВРОПЕЙСКИ И НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ И ПРОГРАМИ ЗА МЛАДЕЖТА

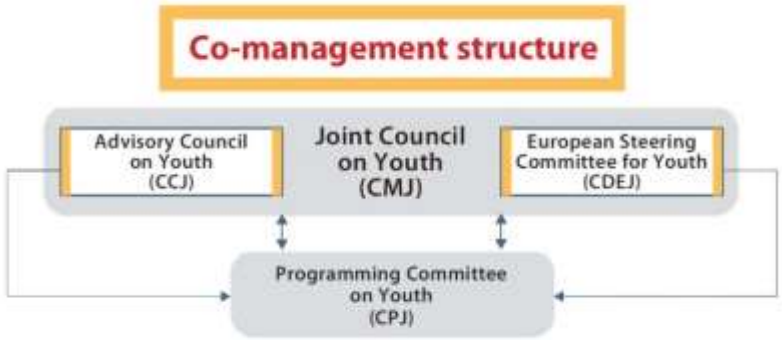
Съвет на Европа

Съветът на Европа оценява младите хора като предимство за обществото и сила за положителна промяна. Тази философия е в основата на многото инициативи, предприети за тяхното овластяване, за гарантиране на интересите им в различните общности и общества и за подпомагане на младите хора да се възползват от правата на човека, демокрацията и върховенството на закона във възможно най-голяма степен. Стратегията на Съвета на Европа до 2030 г. за младежта има за цел да съживи плуралистичната демокрация, да гарантира достъпа на младите хора до права, да насърчи съвместния живот в мирни и приобщаващи общества и да активизира работата с младежта, като същевременно запази гъвкавостта да реагира на новите тенденции и предизвикателства, които възникват в нашия бързо променящ се свят. За да изпълнява приетата стратегия, да утвърждава ролята на младежкия сектор и да създава предпоставки за развитието му, Съветът на Европа има своите инструменти, като системата за съвместно управление, европейските младежки центрове в Страсбург и Будапеща, Европейската младежка фондация и партньорството с Европейската комисия в областта на младежта. Всички тези инструменти ангажират в смислено участие младите хора в Европа и приобщават към ценностите на демокрацията, върховенството на правото и правата на човека. Тематичните приоритети на стратегията обхващат

обновлението на плуралистичната демокрация; достъпът на младите хора до права; животът в мирни и приобщаващи общества и работата с младежите.

Системата за съвместно управление (Фигура 1) изисква специално внимание. Интересното е, че тя все още може да се възприеме като „новаторска система“ по отношение на демократичното участие. Към днешна дата няма друга такава система, която да ангажира, от една страна, публичните органи, отговорни по политиките за младежта (Европейски ръководен комитет за младежта – CDEJ), и от друга страна, представители на младежки организации (Консултативен съвет за младежта – CCJ), обединени в съвместен съвет (Съвместен съвет за младежта – CMJ). Това е система на общо действие, разсъждения и съвместно вземане на решения чрез консенсус. Вземането на решения чрез консенсус допълнително окуражава страните да постигат общо съгласие, при което процесът по изработване на решението добива съществена стойност. Това е среда на взаимно разбирателство и уважение, за да се постигне легитимност на решенията на Съвместния съвет (CMJ). Участието изисква и за двете страни високо ниво на експертиза, както и познаване и прилагане на правилата за ефективно и уважително сътрудничество.

Фигура 1. Съвместен съвет за управление по въпросите за младежта на Съвета на Европа



Източник: Съвет на Европа

С Декларацията от Рейкявик, приета на 4-тата среща на върха на държавните и правителствените ръководители от Европейския съюз (16 – 17 май 2023 г.), Съветът на Европа насочва този път фокуса на внимание към разработването на международни стандарти за работа със и за младите хора. Залага се подход, добавящ интегрирането на „младежката перспектива“ в междуправителствените и други обсъждания, за да се разшири по-нататъшното участие на младите хора във вземането на решения в демократичния живот. Младежкото участие и възприемането на младежката перспектива трябва да повишат ефективността на публичните политики и да укрепят демократичните институции чрез открит диалог и засилване на ролята на мрежите на гражданското общество на младите хора.

На национално ниво въздействието на споменатата декларация предполага засилване на ролята на различните механизми с участието на младите хора по отношение на отговорната институция по политиките за младежта, но и ангажирането на другите министерства със създаването на подходящи инструменти за младежко участие. Това

предполага идентифициране на заинтересовани страни в областта на работата с младежта за участие във високопрофесионален диалог и внасяне на „младежка перспектива“ в различните секторни политики. Например в здравната политика това могат да са организации на млади лекари, фармацевти, стоматолози, които не само притежават компетентност в съответната област на знание, но вече познават и процеса на представителство и младежко участие.

От годишния доклад на Европейската младежка фондация (EYF) през 2023 г. (последния публикуван) е видно, че най-много проекти (41% от общо одобрените и финансирани) са по приоритет „Съвместен живот в мирни и приобщаващи общества“. При това през 2023 г. броят на подадените проекти се е повишил (от 312 през 2022 г. на 470 през 2023 г.), но броят на одобрените проекти е намалял (от 168 през 2022 г. на 157 през 2023 г.). Бюджетът на разпределените средства през 2023 г. е 3 472 653 евро. Темата представлява интерес сред по-голямата част от младежките организации, които са естественият партньор в процеса на изпълнение на политиката. Това дава основания дейностите за развитието на трайни връзки между младите хора да продължат както на национално, така и на европейско ниво. Същевременно е предпоставка за поддържане и укрепване на едно споделено общество, когато и младите членове са въвлечени в активна работа и взаимодействие със своите връстници.

Политика за младежта на Европейски съюз

Стратегията на ЕС за младежта е рамката за сътрудничество по политиката за младежта в периода 2019 – 2027 г. въз основа на резолюция на Съвета на Европа от 26 ноември 2018 г. Сътрудничеството в ЕС за младежта използва максимално потенциала на политиката за младежта, като насърчава участието на младите хора в демократичния живот, подкрепя социалната и гражданска ангажираност и има за цел да гарантира, че всички млади хора разполагат с необходимите ресурси, за да участват в живота на обществото.

Стратегията на ЕС за младежта се фокусира върху три основни области на действие: *ангажиране, свързване* и *овластяване*, като същевременно се работи в координация с другите сектори, чиито политики имат за обект младите хора. По време на структуриран диалог с представители на младите хора през 2017 – 2018 г. са разработени и 11 европейски младежки цели. Тези цели идентифицират междусекторни области, които засягат живота на младите хора и посочват предизвикателствата. Стратегията на ЕС за младежта трябва да допринесе за реализирането на тази визия за младите хора чрез политиката на Съюза, която разполага с различни инструменти за изпълнението ѝ, сред които са редица програми, като например програма *Еразъм+*, *Европейски корпус за солидарност*, *Диалог на ЕС по въпросите за младежта*, *Младежки координатор* и пр.

За програмния си период 2021 – 2027 г. програмата *Еразъм+* е с прогнозен бюджет 26.2 млрд. евро, от които 70% са предназначени за подкрепа на проекти за мобилност. Според официалните данни на ЕС мобилността е с доказан ефект върху развитието на образователно, социално, личностно и професионално ниво, като спомага за усвояването на нови знания и умения, допринася за младежката автономия, окуражава любопитството и иновативните подходи, както и общуването между младите хора. Останалите 30% от бюджета трябва да се инвестират по план в проекти за партньорство

и развитие на политики, включващи международно сътрудничество, споделяне на добри практики, укрепване на капацитет и пр. в полето на образованието, младежта и спорта. Очакванията са, че над 10 млн. души ще участват в различни форми на мобилност. Данните за последните четири години (Таблица 1) показват, че по отношение на заложените индикатори изпълнението на програмата в посочените години протича от гледна точка на количествените показатели.

Таблица 1. Участници в образователна мобилност от началото на текущия програмен период

Година	Мобилност (брой участници)
2021	692 644
2022	1 297 420
2023	1 280 240
2024	1 244 789

Източник: официална страница на програма *Еразъм+*

Хоризонтална цел на провеждането на мобилност на европейско ниво е създаването и опазването на мирни общества чрез въвличане на младото поколение в младежки, образователни, спортни и др. дейности. Предполага се, че чрез доброто изпълнение на проекта за мобилност освен постигането на целите в рамките на проектното предложение се изграждат и дълготрайни отношения между множество младежки групи, които впоследствие, осъзнавайки ползите от мирно и уважително съжителство, ще имат по-малко предразсъдъци към „чуждите“ и ще се въздържат от разрушителни конфликти.

Европейският корпус за солидарност е втората програма за финансиране от ЕС за млади хора, които желаят да участват в дейности за солидарност в различни области. Те варират от подпомагане на хора в неравностойно положение до хуманитарна помощ, както и принос към действия в областта на здравето и околната среда в целия ЕС и извън него. Програмата предлага възможност на младите хора не само да дадат значим принос към обществото, но и да придобият безценен опит и да развият нови умения. Той е отворен за хора на възраст между 18 и 30 години за дейности за солидарност, насочени към обществени предизвикателства, и между 18 и 35 години за дейности за хуманитарна помощ. Програмата е насочена и към активни в сектора на солидарността организации, които искат да включат млади хора в своите дейности. За да участват в *Европейския корпус за солидарност*, организациите трябва да получат знак за качество, удостоверява, че са в състояние да извършват висококачествени дейности за солидарност в съответствие с принципите, целите и изискванията на програмата. Управлението и изпълнението ѝ са ангажимент на Европейската комисия и националните агенции. За периода на действието ѝ тази програма разполага с 1.009 млрд. евро, като трябва да обхване поне 270 000 младежи, които чрез доброволчество или проекти за солидарност трябва да допринесат да добруването на обществото. Хоризонталните приоритети на *Европейския корпус за солидарност* са приобщаване, дигитални и зелени практики. Програмата промотира и гражданска ангажираност и

участие в демократичните процеси, като подкрепя младите хора да се включват в дейности, водещи до положителна промяна в европейски общности в държави, различни от държавата, от която идват.

Включването на младите хора и техните организации в процеси на вземане на решения е организирано в структуриран процес на диалог – *Диалог на ЕС за младежта*. Това е механизъм за диалог между младите хора и лицата, вземащи решения, който се провежда в рамките на Стратегията на ЕС за младежта и подкрепя изпълнението ѝ. Водещата роля по отношение на управлението на прилагането на *Диалога на ЕС за младежта* е поето от председателско трио в тясно сътрудничество с Европейската комисия и националните агенции, както и с Европейския младежки форум и други младежки представители на гражданското общество в рамките на координационна група. По време на всяко председателство се организира европейска младежка конференция, която събира на едно място представители на институции, отговорни за младежта, и съответните младежки представители, излъчени от Национална работна група към ресорното министерство. Така множество младежки организации и техните представители са ангажирани с политически процеси в областта на младежта на най-високо ниво.

НАЦИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЗА МЛАДЕЖТА В БЪЛГАРИЯ

Младежката политика в България избира стратегически подход на управление и за тази цел разработва стратегии за младежта с периоди 2003 – 2007 г., 2010 – 2020 г. и 2021 – 2030 г. През новия стратегически период (2021 – 2030) приоритетите в голяма степен продължават линиите на предходния (2010 – 2020), свързани със ангажираността и овластяването на младите като активни граждани; развитието на работата с младежите в национален мащаб; свързаността на младите хора и техните връстници от други европейски страни и осигуряването на мирни и приобщаващи общества; насърчаването на здравословния и природощадящ начин на живот. И в трите национални стратегии, посочени по-горе, са взети под внимание стратегическите линии по въпросите за младежта, следвани от Съвета на Европа и Европейския съюз.

И в новия стратегически период като инструменти за изпълнение на стратегията и постигането на целите ѝ действат две национални програми – Национална програма за младежта 2020 – 2025 (НПМ) и Национална програма за изпълнение на младежки дейности по чл. 10а от Закона за хазарта (НПМИД). През 2023 г. е разработен нов вариант на НПМИД със срок 3 години, предлагащ нови ключови области, свързани с подобряването на изпълнението на националната политика за младежта. Двете програми взаимно се допълват и ангажират за участие заинтересовани страни, като младежки организации, организации, които работят със и за млади хора, организации на младежки работници, както и неформални групи от младежи. Следвайки стратегическите цели, те обхващат разнообразни аспекти на подобряването на средата за оползотворяване на свободното време чрез ангажиране на младите в смислени дейности и развитие на допълнителни знания и умения, повишаване на възможностите за взаимодействие на младежките работници с млади хора на различни нива – локално и национално, подобряване на младежката инфраструктура, организиране на целеви кампании по важни за младите хора и обществото теми, доброволчество и пр.

С приемането на Закона за младежта през 2012 г. Националният консултативен съвет (НКС) по въпросите за младежта става основен орган за подпомагане на Министъра на младежта и спорта при вземане на решения за управлението на политиката за младежта. Съгласно нормативната уредба (чл. 11 от Закона за младежта) НКС дава становища по проекти на нормативни актове и стратегически документи, които се отнасят до държавната политика за младежта; предлага мерки за постигане на целите на държавната политика за младежта; обсъжда въпроси, свързани с провеждането на държавната политика за младежта. Структурата на Съвета включва заместник-министри по ресори, представител на Националното сдружение на общините в Република България, представител на Националното представителство на студентските съвети в Република България, по един представител от всяка представителна младежка организация на национално ниво. Съставът и целите на Съвета обуславят ролята му на координационен механизъм за политиката за младежта, който би следвало да обезпечи хоризонталния ѝ характер. Младежкото участие и младежката перспектива са значително ограничени в този механизъм.

Основен орган за подпомагане на министъра на младежта и спорта при взаимодействие с младежки организации и организациите, работещи със и за млади хора, е Обществеият съвет по въпросите за младежта (съгласно чл. 11а от Закона за младежта). Задачите на този съвет са: да обсъжда и дава предложения и становища по проекти на нормативни актове на министъра на младежта и спорта; да обсъжда и дава предложения по проекти на стратегически и програмни документи, както и по доклади за изпълнението на политиката за младежта в страната; да предлага конкретни инициативи в областта на политиката за младите хора в страната; да дава становища по изпълнението на предприетите от министъра на младежта и спорта действия, както и да обсъжда постигнатите резултати при изпълнението на държавната политика за младежта и да предлага мерки и препоръки за оптимизиране на реализираните действия при решаването на конкретни проблеми; да подпомага взаимодействието на Министерството на младежта и спорта (ММС) с граждански организации при разработването и прилагането на политики за младежта. В състава на Обществения съвет влизат младежки организации и организации, които работят със и за млади хора. Може да се каже, че това е „младежкият“ съвет към ресорната институция. Прави впечатление обаче, че заседанията не следват определен ритъм и че последният публичен протокол от заседание е от 11 януари 2023 г., което на практика поставя под въпрос участието на младите хора в процеса, както и вземането на „младежката перспектива“ под внимание по посочените задължения на Съвета.

СЪСТОЯНИЕ НА РАЗЛИЧНИ АСПЕКТИ НА СОЦИАЛИЗАЦИЯТА И ОВЛАСТЯВАНЕТО НА МЛАДИТЕ ХОРА И ТЯХНОТО БЛАГОСЪСТОЯНИЕ В БЪЛГАРИЯ

По данни на Националния статистически институт на Република България към 2023 г. младежите в страната (15 – 29 г.) са 872 339, или 13.5% от населението. В сравнение с данни от 2014 г. и 2018 г. се наблюдава прогресивно намаляване на техния брой – респективно 17% през 2014 г. и 15.4% през 2018 г. Това са данни, които изискват специално внимание, ако една страна мисли дългосрочно за своето бъдеще.

От изложеното дотук може да се направи извод, че има конкретни политики, насочени към социализацията на младите хора, тяхното добруване и овластяване както на европейско, така и на национално ниво. В трите приети стратегии на национално ниво е посочено, че европейските стратегии за взети предвид, което създава предпоставка за свързаност между нивата – национално и европейско, както и между младите хора от различните страни.

Нормативната рамка урежда основните принципи, управлението и финансирането на дейностите, осъществявани в изпълнение на държавната политика за младежта. Държавната политика е определена като целенасочена и последователна дейност на държавата, общините, младежките организации и обществото, която има за цел създаване на благоприятни условия за пълноценното личностно развитие на младежите и участието им в обществения и икономическия живот, както и приобщаването им в управлението на местно, областно и национално ниво чрез дейности, насърчаващи развитието на младежите в страната. Включването на младите хора и техните организации е заложено като основа в смисъла на идеята за създаване на нормативна рамка.

Нормативната рамка създава достатъчно добри условия за провеждане на целенасочена и последователна политика, но по отношение на изпълнението се откриват сериозни предизвикателства. Последният публичен доклад на страницата на Националната информационна система за младежта е от 2019 г. Публикувана е и аналитична справка за изготвяне на годишен доклад през 2020 г. Няма публични данни, с които могат да се проследят измененията и тенденциите в социално-икономическото положение на младежите като следствие от провеждането на политиката за младежта, както и относно прилагането на двете програми, изпълнението на проекти и изразходването на публичен ресурс съгласно чл. 5 от Закона за младежта. Липсата на публични данни влиза в противоречие и със Закона за администрацията и принципите, които са формулирани за осъществяване на дейност, а именно: откритост и достъпност, отговорност и отчетност, ефективност, предвидимост и непрекъснато усъвършенстване на качеството, особено когато се вземе предвид изразходваният публичен ресурс по двете национални програми (Таблица 2).

Таблица 2. Планирани и предоставени публични средства по национални програми за младежта за периода 2017 – 2023 г.

Изпълнение на националните програми за младежта по години								
По години	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Общо
НПМ - планирани средства в лв.	441 129 лв.	652 400 лв.	788 400 лв.	698 400 лв.	460 000 лв.	375 000 лв.	800 400 лв.	4 215 129 лв.
НПМ - отчет предоставени средства в лв.	457 247 лв.	646 518 лв.	783 707 лв.	698 283 лв.	164 609 лв.	323 323 лв.	598 138 лв.	3 671 825 лв.
% на изпълнение	103.65 %	99.10%	99.40%	99.98%	35.78%	86.22%	74.73%	
бр. проекти	16	27	30	27	28	27	0	155
средно на проект	28,577. 94 лв.	23,945.11 лв.	26,123.57 лв.	25,862.33 лв.	5,878.89 лв.	11,974.93 лв.	0.00 лв.	
НПИМД - планирани средства в лв.	2 000 000 лв.	2 000 000 лв.	2 000 000 лв.	2 000 000 лв.	5 405 000 лв.	6 000 000 лв.	6 600 000 лв.	26 005 000 лв.
НПИМД - отчет предоставени средства в лв.	1 918 309 лв.	1 988 975 лв.	1 968 487 лв.	1 992 395 лв.	4 389 035 лв.	4 186 606 лв.	3 272 343 лв.	19 716 150 лв.
% на изпълнение	95.92 %	99.45%	98.42%	99.62%	81.20%	69.78%	49.58%	
бр. проекти	64	42	41	38	50	38	111	384
средно на проект	29,973. 58 лв.	47,356.55 лв.	48,011.88 лв.	52,431.45 лв.	87,780.70 лв.	110,173.84 лв.	29,480.57 лв.	
Общо планирани средства по програмите за съответната година	2 441 129 лв.	2 652 400 лв.	2 788 400 лв.	2 698 400 лв.	5 865 000 лв.	6 375 000 лв.	7 400 400 лв.	30 220 729 лв.
Общо предоставени средства по програмите за съответната година	2 375 556 лв.	2 635 493 лв.	2 752 194 лв.	2 690 678 лв.	4 553 644 лв.	4 509 929 лв.	3 870 481 лв.	23 887 975 лв
Остатък за годината	65 573 лв.	16 907 лв.	36 206 лв.	7 722 лв.	1 311 356 лв.	1 865 071 лв.	3 529 919 лв.	6 832 754 лв.

Източник: Предварителен анализ на планирането и изпълнението на държавната политика за младежта 2010 – 2024 г., Национален младежки форум, 2025 г.

Още през 2020 г. в експертен доклад (Танева, Еленкова [Taneva, Elenkova] 2020) е направен изводът, че на базата на наличните документи за стратегическия период 2010 – 2020 г. (доклади, планове, протоколи) трудно може да се потвърди какви са конкретните резултати от водените политики, съпоставимо със заложените стратегически цели. Посочва се липсата на анализи по провежданите програми и постигнатия ефект, липсата на свързаност между докладите и липсата на данни как се

проследяват измененията и тенденциите в социално-икономическото положение на младежите, както и за това каква е задачата при координацията с други секторни политики, чийто обект е младият човек. В същия доклад се подчертава, че и младите хора по-скоро все още се възприемат като обект, а не като субект на провежданата младежка политика. На базата на публичната информация пет години по-късно не може да се отбележи, че са настъпили съществени промени по тези заключения.

Една от националните програми за младежта е създадена със средства по чл. 10а от Закона за хазарта, който дава възможност да се финансират младежки проекти за социално отговорно поведение в изпълнение на младежката стратегия. Програмата действа от 2017 г. Въпреки липсата на доклади за последните четири години могат да бъдат откроени някои в известна степен тревожни тенденции сред младите хора на базата на изводи от проведено през октомври 2022 г. национално представително за младежите (15 – 29 г.) изследване на „Галъп интернешънъл болкан“ по поръчка на Министерството на младежта и спорта.

През 2022 г. резултатите показват, че членуването в младежки организации (10.7%) и участието в младежки обучения (19.9%) все още не е много популярно сред младите хора за оползотворяване на свободното време и развитие на граждански компетентности. Взаимодействието с младежки работници също не е много разпространено – едва 12.4% отговорят положително. Благотворителната дейност (32.2% от запитаните казват, че са участвали) и доброволчеството (27.2%) продължават да бъдат най-разпространените форми на младежко участие. Социалните мрежи в по-голяма степен са основна платформа за изразяване на гражданска позиция сред младите (21.3%), за разлика от традиционните форми, като подкрепа за петиция или подписка (13%) или демонстрации (7.7%), както и участие в политически организации (4.1%). Приобщаването към политическата сфера, посочено като част от създаването на сплотено общество, видно не отбелязва напредък.

Данните от проведения сондаж показват, че значителна част от младежите у нас са пушачи – 40% заявяват, че на практика всеки ден пушат традиционни цигари. Не се притесняват да заявят, че са пушачи и 14% от младежите под 18-годишна възраст. През 2022 г. електронните цигари с течност или с нагряване на тютюна са по-слабо популярни. Въпреки това подобни „по-здравословни“ алтернативи се употребяват периодично от около и над една десета от българските млади хора. Тези дялове са по-високи сред най-ниските възрастови категории. Употребата на марихуана също не е необичайна за средата на младите хора у нас. Около една десета казват, че имат познати на своята възраст, които употребяват марихуана ежедневно, около една пета пък споменават, че имат приятели, за които редовната (не по-малко от веднъж седмично, макар и не всеки ден) употреба е нещо обичайно. Слабите алкохолни напитки (като бира и вино) според декларираните отговори са обект на ежедневна консумация за 7.3% от запитаните младежи. Над една четвърт консумират леки алкохолни напитки по-рядко, но не по-малко от веднъж седмично. Двама от всеки петима например заявяват, че познават свои връстници, които ежедневно употребяват концентриран алкохол. Що се отнася до употребата на райски газ, притеснителни са дяловете на отговорите „познавам употребяващи веднъж седмично или малко по-често“ – 17.2%, което на практика е също редовна употреба. Упоменатите данни от 2022 г. вероятно са в основата

на промяната на самата НПМИД и мерките, чрез които се осигурява превенция, но от наличните доклади на ММС не става ясно как проведената политика въздейства върху тези тенденции. Ниското ниво на политическо и гражданско участие, допълнено с употребата на вредни за здравето вещества, не очертава положителни тенденции в изграждането на едно сплотено, мирно и здраво общество. Трябва да се отбележи, че основните предизвикателства са свързани с реалното отчитане на ефекта на политиката и необходимостта от своевременна промяна, която да отведе до положителни резултати съгласно заложените стратегически цели.

Към данните от 2022 г. могат да се добавят и резултатите от проведено изследване за младежта в Югоизточна Европа от 2024 г., включващо и България. В тях се изтъква, че създаването и утвърждаването на европейско пространство за образование е ангажимент на държавите – членки на ЕС, който се основава на правото на качествено и приобщаващо образование, на обучение и учене през целия живот. Функционирането на програмата *Еразъм+* и на други разнообразни инструменти за обмен би следвало да „отвори“ българските младежи към нови възможности с несъмнена добавена стойност за тяхната квалификация и самореализация. Над 90% от респондентите декларират, че нямат опит с образователната мобилност в сферата на висшето и средното образование. За над 85% същото важи и за сферата на професионалното образование. Субективните намерения допълват обективните факти. Заявилите, че нямат намерение да се възползват от възможностите за пребиваване в друга страна с учебна или обучителна цел са 72.8%. Стойностите не варират чувствително според това в какво населено място живеят респондентите, нито дали могат самостоятелно да си позволят мобилност, или имат нужда от подкрепа. Само около 10% от българските младежи се възползват от европейските възможности за създаване на мирни и сплотени общества.

Основните изводи от проведеното проучване по отношение на прехода на младите хора от образование към заетост са свързани с тревожни тенденции. През последните години пропастта между образователната квалификация и професионалната заетост на младите хора се задълбочава. Само за 6 години делът на тези, които не работят по специалността си, се е увеличил трикратно – от 18% на 48%. Търсенето на работа в много случаи е ориентирано към по-високи доходи и по-бърза реализация, а не толкова към последователна кариера и професионално развитие. Представата за трудова реализация е свързана със спонтанност и краткосрочност, а не с дългосрочна инвестиция в собствените умения и в създаването на социален капитал. Това говори за значително ниво на неосъзнатост и липса на свобода да се правят рационални избори между алтернативи с прогнозиране на съответните последици.

Основните изводи по отношение на отделянето от родителите и създаването на собствено семейството с деца показват, че напускането на родителския дом често се оказва отложено в дневния ред на младите хора. Наред с инерцията на удобството (за 41%) ясно личи и известна финансова неизбежност на това отлагане (за други 40%). Затвърждава се по-ниската важност на ценностни ориентири от традиционалистки тип. Отношението към семейните ценности е централно, но по-скоро утилитарно. Двудетният модел на семейството се очертава като автоматично предпочитание на младите хора в България. Посочват го 64%, но е спорно доколко те ще реализират това на практика или ще се ориентират към вече утвърдения еднодетен модел.

По отношение на базови ценности, нагласи и поведение се вижда, че сред младите българи през последните години се запазват тенденциите към повече индивидуализъм, което засилва толерантността към поведението на другите, независимо дали това поведение се оценява положително или отрицателно. Водещо място добиват защитата на правата на човека (24%) и сигурността (20%). В предишни замервания през 2014 и 2018 г. свободата на личността е заемала първо място. Колективните и донякъде по-абстрактни ценности минават на втори план, без да изчезват. Демокрацията е първа ценност за 5% от младежите. В структурата на страховете на младите хора водещи места заемат екзистенциалните страхове, свързани със здравето (за 47%), живота (за 44%) и бъдещето (за 42%). Високи нива на тревожност и затваряне в тясното обкръжение характеризират ценностните ориентации. Тревожността расте при по-активните, по-заможните, по-прогресивните и по-образованите групи младежи. Това може да обясни в известна степен и развитието на зависимости към средства, с които могат да се намаляват нивата на тревожност. Въпреки че в това проучване не е засегната темата, през 2024 и 2025 г. е налице сериозна обществена тревога по отношение на използването на различни наркотични вещества сред младите хора.

Данните от проучването по отношение на политическите нагласи и участието на младите хора в политиката сочат недвусмислено, че за 6 години интересът на младите хора към политиката е нараснал от 7% на 21%, сравнено с резултатите по същия показател от изследване, проведено през 2018 г. Трайно обаче е убеждението, че политическата система е отчуждена от проблемите на младите хора. България се вписва в характерната за региона доминация на дясната политическа самоидентификация: 24% от младите хора се определят като десни, а 15% като леви. Обясненията са по-скоро културни, отколкото социално-икономически. Както на индивидуално, така и на обществено ниво има усещане за обща несигурност и политическа криза, което задълбочава спада на доверието към основните институции. Отчита се и сериозен спад на доверието в ЕС, бележещ ниво 24%, което се дължи поне отчасти на накърнения образ на Съюза като източник на решения за българските проблеми. В немалко случаи българската идентичност се възприема като противовес на европейската, а не като нейна основа. И тук се отчита потенциал за включване на младите хора по-скоро в индивидуални и неорганизирани форми на политическа активност, отколкото в установените конвенционални канали за участие – партии, демонстрации, подписки и пр.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Споделеното общество поставя изисквания пред държавата да приеме и да управлява конструктивно процесите на включване, равенство, достъп, коеволюция и непрекъснат синхрон на различията на всички нива и области, които влияят на ежедневния живот. Това налага тя да разполага с капацитет за управление на политиката, но и на промяната, както и на обществените конфликти, за адаптиране и трансформиране, включване на множеството гласове и отразяване на многообразието с цел конструктивно отработване на напрежението. Видно е, че на национално ниво има предизвикателства и дефицити по отношение на познаването и следването на принципите на доброто управление, обосновани от високопрофесионалната експертиза

на публичната администрация, както и че трябва да се развие капацитет за използване на различни подходи за интегрирано управление на различни аспекти на младежкото участие. Ангажирането и овластяването на младите хора е конкретна стъпка към създаване на споделено общество и затова доброто формулиране, изпълнение и оценка на политиката заедно с младите хора е от ключово значение.

Декларативното заявяване, че европейските политики са интегрирани в националните стратегически документи не е достатъчно, за да се въвлекат младите българи в европейските процеси и така да се напредне в създаването на мирни и сплотени общества на европейско ниво. Необходима е целенасочена координационна работа с ресорни институции и съответните заинтересовани страни, за да се установят първо причините за констатираните дефицити и след това да се изработят решенията, които да доведат до по-добри резултати по отношение на участието, а оттук и на сплотеността.

БИБЛИОГРАФИЯ

Еленкова, Л. (2023) Развитие на младежката политика след 1989 г. ФФЕ. [Elenkova, L. (2023) Razvitie na mladezhkata politika sled 1989 g. FFE.]

Танева, А., Л. Еленкова (2020) Младежката политика в България. Предизвикателства и перспективи (експертен доклад). ФФЕ. [Taneva, A., L. Elenkova (2020) Mladezhkata politika v Bulgaria. Predizvikatelstva i perspektivi (eksperten doklad). FFE.]

Попиванов, Б., Симеонов, П., Георгиев, С., Еленкова, Л., Петкова, Ян., Гальова, Юл. (2024). Изследване за младежта: Оптимизъм за личността, песимизъм за обществото. Българската младеж във времена на несигурност. ФФЕ https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/21632.pdf?fbclid=IwY2xjawJRAapleHRuA2FlbQIxMAABHTq0kqPoYWUWnTHr6v0HEN4b7T4giX3D3zMbsD8uWtGtRCNhprM7wph7uQ_aem_DSXcwHG-JAQ0I-dAsOXEZg [Popivanov, B., Simeonov, P., Georgiev, S., Elenkova, L., Petkova, Yan., Galyova, Yul. (2024). Izsledvane za mladezhta: Optimizam za lichnostta, pesimizam za obshtestvoto. Balgarskata mladezh vav vremena na nesigurnost. FFE https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/21632.pdf?fbclid=IwY2xjawJRAapleHRuA2FlbQIxMAABHTq0kqPoYWUWnTHr6v0HEN4b7T4giX3D3zMbsD8uWtGtRCNhprM7wph7uQ_aem_DSXcwHG-JAQ0I-dAsOXEZg]

Закон за младежта (2012), достъпно на https://legislation.apis.bg/doc/541457/0 [Zakon za mladezhta (2012), dostapno na https://legislation.apis.bg/doc/541457/0]

Закон за администрацията (1998), достъпно на https://lex.bg/laws/ldoc/2135783265 [Zakon za administratsiyata (1998), dostapno na https://lex.bg/laws/ldoc/2135783265]

Закон за хазарта (2012), достъпно на https://lex.bg/laws/ldoc/2135783265 [Zakon za hazarta (2012), dostapno na https://lex.bg/laws/ldoc/2135783265]

Младежко изследване (2024), Галъп Интернешънъл, https://www.gallup-international.bg/46587/important-survey-youth-in-bulgaria/ [Mladezhko izsledvane (2024), Galap Interneshanal, https://www.gallup-international.bg/46587/important-survey-youth-in-bulgaria/]

Национален младежки форум (2025) Предварителен анализ на планирането и изпълнението на държавната политика за младежта 2010 – 2024 г.,

https://drive.google.com/file/d/1dH-5sOwJohgtKHNgNzxN1VH9Uad9jmAW/view [Natsionalen mladezhki forum (2025) Predvaritelen analiz na planiraneto i izpalnenieto na darzhavnata politika za mladezhta 2010 – 2024 g., https://drive.google.com/file/d/1dH-5sOwJohgtKHNgNzxN1VH9Uad9jmAW/view]

Council of Europe (2023) European Youth Foundation Annual report. Available at https://www.coe.int/en/web/european-youth-foundation

Council of Europe (2023) Reykjavik declaration. Available at https://edoc.coe.int/en/the-council-of-europe-in-brief/11619-united-around-our-values-reykjavik-declaration.html

European commission (2021) Erasmus+ 2021 – 2027 factsheet. Available at https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ff1edfdf-8bca-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en

European commission (2021) European Solidarity Corps 2021 – 2027 factsheet. Available at https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e3db90e7-8ac5-11eb-b85c-01aa75ed71a1

European commission (2025) Program level overview of project data. Available at https://erasmus-plus.ec.europa.eu/resources-and-tools/factsheets-statistics-evaluations/statistics/data/overview?pk_source=website&pk_medium=link&pk_campaign=hp&pk_content=hp-data

Hirschi, C. (2010) Strengthening regional cohesion: Collaborative networks and sustainable development in Swiss rural areas. Ecology and Society.

McCartney, C. (2021) The evolution of the shared societies concept: The theoretical concept's application in practice. Conflict Resolution Quarterly.

Niessen, J. (2000) Diversity and cohesion: New challenges for the integration of immigrants and minorities. Council of Europe.

OECD. (2011) Perspective on global development 2012: Social development in a shifting world. Available at https://www.oecd.org/en/publications/2011/11/perspectives-on-global-development-2012_g1g13955.html

Putnam, R. D. (1995) Bowling alone: America's declining social capital. Journal of Democracy.

Stanley, D. (2003) What do we know about social cohesion: The research perspective of the Federal Government's social cohesion research network. The Canadian Journal of Sociology.

Van Metre, L., Calder, J. (2016) Peacebuilding and resilience: How society responds to violence, peaceworks. US Institute of Peace.

World Bank. (2013) Building resilience: Integrating climate and disaster risk into development. World Bank. Available at https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/591acb45-575d-5452-ad93-8d82a6829172