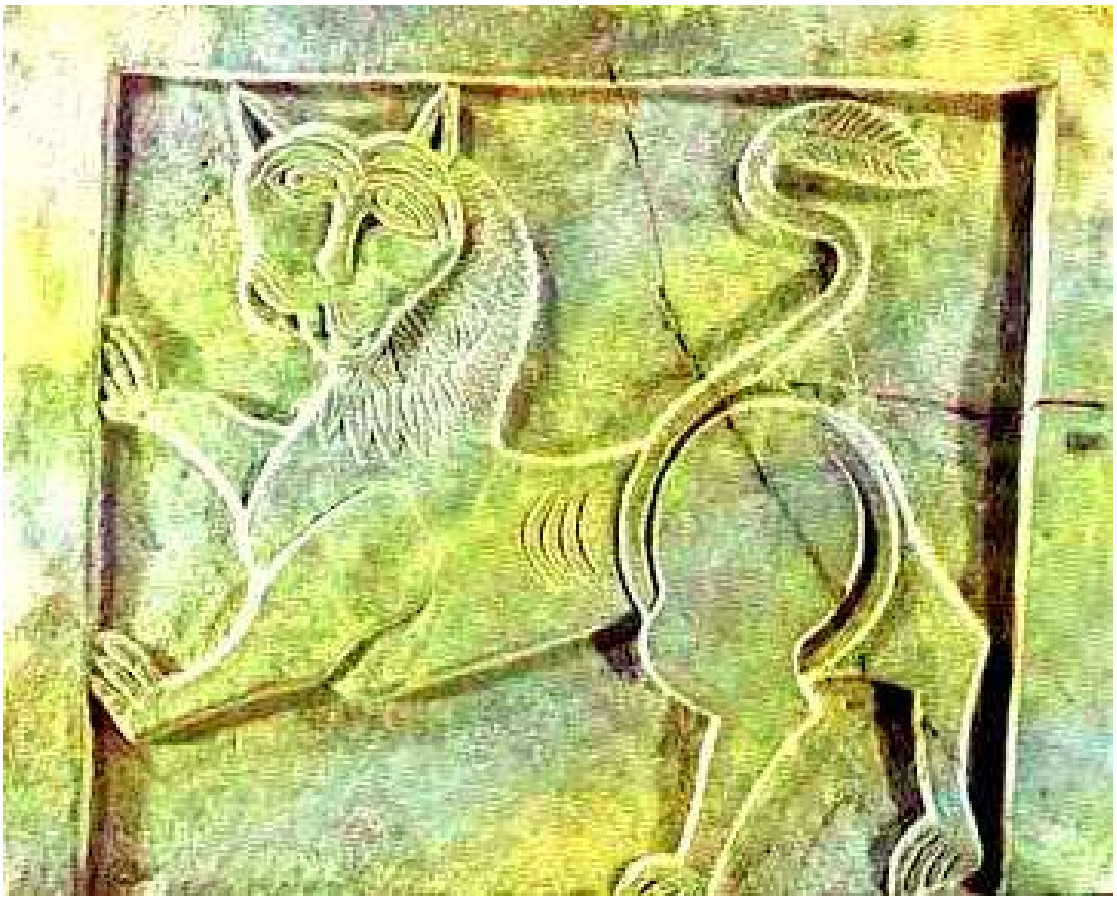
ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 17/ Number 3/ June 2026



GOOD GOVERNANCE

DIVERGING PERSPECTIVES ON THE CONCEPT OF “GOOD GOVERNANCE” / РАЗМИНАВАЩИТЕ СЕ ГЛЕДНИ ТОЧКИ ЗА ПОНЯТИЕТО „ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ“
Тодор Танев / Todor Tanev

ПАРТНЬОРСТВО ПОД УСЛОВИЕ: УЧАСТИЕТО НА НПО В ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЯ ПРОЦЕС ЧРЕЗ КОНСУЛТАТИВНИ СЪВЕТИ / PARTNERSHIP UNDER CONDITIONALITY: NGO PARTICIPATION IN LEGISLATIVE DRAFTING THROUGH CONSULTATIVE COUNCILS
Атанас Славов / Atanas Slavov

PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT

FROM TRADITIONAL BUREAUCRACY TO NEW PUBLIC MANAGEMENT: ORGANIZATIONAL TRANSFORMATIONS IN THE MINISTRY OF DEVELOPMENT DURING THE ECONOMIC CRISIS
Aikaterini-Maria Mpalta

DIGITAL NUDGING IN HEALTHCARE HUMAN RESOURCE MANAGEMENT
Elissavet Frengidou

THE CONCEPT AND LEGAL FRAMEWORK OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION POWERS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: FOUNDATIONS AND PRACICAL OF MOLDOVA: FOUNDATIONS AND PRACTICAL CHALLENGES
Sergey Dimitrioglo

SOCIAL ECONOMY AND INNOVATION

THE NEXUS OF SOCIAL ENTREPRENEURSHIP AND COOPERATIVE PRACTICES IN SPECIAL EDUCATION: PATHWAYS TO INCLUSION AND COMMUNITY IMPACT
Dafni Proiou

КООПЕРАЦИИТЕ В ЕРАТА НА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ / COOPERATIVES IN THE ERA OF DIGITAL TRANSFORMATION
Снежина Календжиева-Великова / Snejina Kalendjieva-Velikova

GOOD GOVERNANCE

DIVERGING PERSPECTIVES ON THE CONCEPT OF "GOOD GOVERNANCE"

Todor Tanev[1], Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Abstract

The notion of "good governance" enjoys a broad normative consensus while remaining one of the most contested concepts in the public sciences. This article systematizes the definitions advanced by the principal international organizations (the World Bank, the UN/UNESCAP, the European Union, the Council of Europe and the OECD) and traces the scholarly debates surrounding the concept (Grindle, Rothstein, Fukuyama). On this basis it argues that behind a seemingly shared list of principles lie substantially different priorities, which each type of actor orders in its own way. It examines the perspectives of international organizations, public organizations, politicians, the public administration, entrepreneurs, local government, ordinary citizens and – separately – the residents of large cities and of the provinces. The Bulgarian case serves as an illustration. The conclusion is that "good governance" is useful as a common framework but problematic as a single practical standard, because its content is determined by the position of the observer.

Keywords: *good governance; public governance; international organizations; accountability; transparency; quality of government; local government; trust in institutions.*

There is *no universal formula for good governance*, nor can there be one. Every social actor holds its *own* view – and occupies a unique social position from which it presses that view as if it were the only valid one. In truth, no one possesses the single correct standpoint on what makes governance "good." No such standpoint exists, nor can it exist.

"Good governance" is one of those notions that everyone uses but few define in the same way. It functions simultaneously as a widely shared ideal and as a deeply contested construct whose content shifts depending on who invokes it and to what end. The term entered public discourse relatively late: the World Bank introduced it in its landmark 1992 report Governance and

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

Development, defining good governance as central to building an environment conducive to strong and equitable development (World Bank, 1992). Since then the concept has enjoyed a remarkable career – adopted by the United Nations, the European Union, the Council of Europe, the OECD and dozens of national governments, while at the same time becoming the object of growing academic criticism.

The aim of this article is twofold. First, to *systematize* the principal institutional definitions of good governance and to outline the academic debates surrounding them. Second – and this is its real contribution – to show that behind a seemingly shared list of principles lie substantially *different* priorities, which the various actors favour, present and rank in their own ways.

The thesis advanced here is that there is a relatively stable international consensus on the core of the concept, but that as soon as one descends from the level of general principles to the level of concrete priorities, "good governance" fragments into a multitude of viewpoints that sometimes differ considerably.

It is useful to think of these divergences as a single list of principles in which different actors stress different words. Each perspective is presented separately below.

ACADEMIC REFINEMENTS AND DEBATES

Behind the apparent institutional consensus lies a serious scholarly debate that is crucial to understanding the concept. The leading academic positions are set out below, each corresponding to one of the three social-science spheres – the paradigms of the economic, the civic and the political domains, suited respectively to the business, the non-governmental and the state sector:

Grindle: the idea of "good enough governance"

The most influential criticism belongs to Merilee Grindle. She argues that the "good governance" agenda is unrealistically long and keeps growing: countries – especially developing ones – are asked simultaneously to fight corruption, build administrative capacity, empower civil society, liberalize markets, decentralize power and protect rights, with almost no guidance as to what should come first (Grindle, 2004). As an alternative she proposes "good enough governance" – a minimal degree of state effectiveness and civic participation sufficient for development to occur, tailored to the context and capacities of the particular country (Grindle, 2004; 2007). This understanding is plainly derived from the economic social-science paradigm.

Rothstein: quality of government as impartiality

Bo Rothstein proposes replacing the amorphous notion of "governance" with the clearer "quality of government," whose core, in his view, is impartiality in the exercise of public power (Rothstein, Teorell, 2008; Rothstein, 2011). The Quality of Government Institute in Gothenburg, which Rothstein heads, develops measures for 136 countries and 172 regions of the European Union, built on expert assessments of the degree of impartiality. Their empirical research shows that meritocratic recruitment into the civil service correlates strongly with higher quality of

government and lower levels of corruption. This is a conception rooted in the paradigm of the civic sphere.

Fukuyama: capacity and autonomy

Francis Fukuyama, for his part, insists that the dominant definitions underestimate state capacity. In his article "What Is Governance?" he defines governance as the state's ability to make and enforce rules and to deliver services, and proposes measuring it through a combination of bureaucratic capacity and autonomy (Fukuyama, 2013). Fukuyama criticizes the "architecture" of good governance as too closely tied to liberal normative assumptions, which limits its applicability outside the Western context. In the same vein, critics of the WGI note that the indicators suffer from the lack of a unified theory of what makes governance "good" – they measure without fully defining. Such a position stems from the political-science paradigm.

The lesson of this ongoing debate among the three positions is that *"good governance" is not a single objective standard but depends largely on context and on priorities*. And priorities, as will be seen, are set differently by different actors – the UN itself acknowledges that understandings differ between international development institutions and political bodies (United Nations, 2016).

"GOOD GOVERNANCE" IN THE DEFINITIONS OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

A general survey of the international organizations shows that they all understand good public governance (good governance) as a model of transparent, accountable and effective exercise of power that upholds the rule of law, protects human rights, and channels resources towards sustainable development and the curbing of corruption. The variations among the individual international actors in this respect are small, and the degree of agreement is considerable.

International organizations view good governance primarily as a measurable, cross-nationally comparable institutional framework – hence the drive towards indicators and indices (WGI, ELoGE, Government at a Glance). For them it is at once a goal of development and a condition for aid or membership. The emphasis falls on the rule of law, the control of corruption and institutional capacity, because these are the characteristics that can be measured and compared from the outside. It is precisely this "top-down" and universalist approach that the criticism of Grindle and Fukuyama targets.

The leading institutions embrace this concept through their own specific frameworks and principles.

The World Bank and measurable governance

The World Bank's approach is essentially institutional and oriented towards measurability. In 1999 the Bank began publishing the Worldwide Governance Indicators (WGI), which summarize six dimensions of governance: voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and control of corruption (World Bank, 2024; Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010). The indicators cover more than 200

economies for the period 1996–2024 and are built from some 35 sources – expert assessments and firm and household surveys. With the 2025 methodological revision, the scores are also presented on an absolute scale from 0 to 100 for easier interpretation. An important nuance for the analysis that follows: the "government effectiveness" dimension captures perceptions of the quality of public services and the civil service, whereas "voice and accountability" is oriented towards democratic participation – the two dimensions reflect different understandings of what makes governance "good."

The World Bank defines governance as the manner in which power is exercised in managing a country's economic and social resources. Its model centres on six main pillars:

- Voice and Accountability: citizens take part in choosing their government and enjoy freedom of expression and of the media.
- Political Stability: the absence of violence or destabilization of power.
- Government Effectiveness: the quality of public services, independence from political pressure, and competence in formulating and implementing policy.
- Regulatory Quality: the state's ability to design and apply policies that foster private-sector development.
- Rule of Law: respect for the rules by citizens and institutions, in particular contracts, property rights and an independent judiciary.
- Control of Corruption: preventing the use of public power for private gain.

The UN and the value-laden definition

The UN's approach is more normative and socially sensitive. According to the most frequently cited definition, formulated through the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), good governance has eight characteristics: it is participatory, consensus-oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive, and follows the rule of law (UNESCAP, 2009; United Nations, 2016). To this an explicit social emphasis is added – good governance minimizes corruption, takes the views of minorities into account, and ensures that the voices of the most vulnerable are heard in decision-making. Former Secretary-General Kofi Annan reduced it to respect for human rights and the rule of law, the strengthening of democracy, and the promotion of transparency and capacity in the administration (United Nations, 2016).

The European Union and closeness to the citizen

In its 2001 White Paper on European Governance, the European Commission sets out five principles underlying good governance: openness, participation, accountability, effectiveness and coherence (European Commission, 2001). The Commission stresses that these principles apply at all levels – global, European, national, regional and local. The interpretation of the principles is telling: "openness" is understood as a synonym for transparency; "effective" policies are those that deliver what is needed on the basis of clear objectives and an assessment of future impact;

and "coherence" is required because of the diversity of the member states and of the levels of governance themselves. Beyond the five White Paper principles, at the supranational level the European Commission also emphasizes the concept of "Better Regulation," which seeks to build the legal framework on evidence, public consultation and impact assessment before a law is adopted.

The European institutions place their emphasis on democratic legitimacy, citizens' rights and administrative capacity. The Council of Europe (through its Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level) requires adherence to twelve principles, among them ethical conduct, competence, innovation and openness to change.

The Council of Europe and the local level

The Council of Europe has developed the most operationalized model, aimed specifically at local self-government. Its twelve principles of good democratic governance, adopted in 2008 as part of the Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level (agreed at the ministerial conference in Valencia in 2007), include democratic participation, human rights, the rule of law, public ethics, accountability, transparency, efficient and sustainable management, leadership and capacity, responsiveness, sound financial management, sustainability and long-term orientation, and openness to change and innovation (Council of Europe, 2008). The principles are conceived as a basis for better services and for building trust in institutions, and compliance with them is certified through the European Label of Governance Excellence (ELoGE) – a distinction awarded to Bulgarian municipalities as well.

The OECD and the focus on trust

The OECD's approach shifts the emphasis to measurable trust in institutions and satisfaction with services. In its flagship publication Government at a Glance 2025, the organization links good governance to transparency, participation, digitalization, integrity and the efficiency of public spending (OECD, 2025). The OECD's biennial survey on the drivers of trust paints a worrying picture: in 2023 only about 39% of respondents reported high or moderately high trust in their national government, while 44% reported low or no trust (OECD, 2024). Only 37% believe their government successfully balances the interests of present and future generations, while public debt in OECD countries reached 112% of GDP in 2024 – a substantial rise from 73% in 2007 (OECD, 2025). These figures show that, for the OECD, good governance is increasingly inseparable from the capacity to rebuild shaken public trust.

The OECD pays particular attention to (1) the public administration, (2) a focus on the users of public services, and (3) the management of public finances. Its standards call for open dialogue in policy-making, integrity in the public sector (the prevention of conflicts of interest), and the delivery of services that are easy for citizens and businesses to use.

The United Nations regards good governance not merely as technical effectiveness but as a fundamental precondition for achieving the Sustainable Development Goals and protecting

human rights. The United Nations Development Programme (UNDP) sets out eight core principles:

- Participation: the involvement of all stakeholders (directly or through legitimate representatives).
- Rule of Law: fair legal frameworks that are applied impartially.
- Transparency: decisions and their implementation follow clear rules and make accessible information available to the public.
- Responsiveness: institutions and processes serve all stakeholders within a reasonable time.
- Consensus orientation: reaching broad agreement on what is best for the community as a whole and how to achieve it.
- Equity and Inclusiveness: ensuring that all members of society have the opportunity to improve or maintain their well-being.

Summary

For all the differences in emphasis, the institutions listed share the consensus that good public governance serves to reduce poverty, overcome inequalities and achieve economic prosperity through engaged, predictable and accountable institutions. In parallel, they stress the legality and legitimacy of the decisions taken by national and local authorities.

International organizations are in fact remarkably similar in their definitions of what good governance is. The similarity derives from the identical role they play on the international stage: to assist various states politically or financially in return for a guarantee that those states will adhere to the prevailing style of good governance in the world order and will be able to repay the loans extended to them.

THE DIVERGING PERSPECTIVES OF THE VARIOUS ACTORS

Public organizations (ministries, agencies, state institutions) usually "translate" good governance into intra-organizational terms: clear procedures, accountability, risk management, fulfilment of the mandate, and the sustainability of the institution itself. For them, "good" most often means an organization that functions predictably, protects its legitimacy and performs its assigned functions – an understanding close to the World Bank's "government effectiveness" dimension. This view emphasizes the technology of management more than the qualities of overall leadership (governance) – that is, managerial capacity, control and managerial effectiveness.

Politicians tend towards an understanding in which good governance overlaps with responsiveness, legitimacy and visible results within the electoral cycle. For them, participation, consensus and the "delivery" of tangible benefits to voters carry weight, but the time horizon is shorter, and the leading concern is often the pursuit of political support. It is precisely here that the UN locates the tension between political bodies and technical development institutions.

Politicians understand good state and public governance as a balance between political objectives, administrative capacity and the protection of the public interest. They perceive the concept through several key dimensions:

1. the protection of a particular way of life embodied by a specific ideology, including the interests of the group that bears that way of life;
2. the protection of party interests with regard to the balance of power within the political system;
3. the protection of the national interest, defined through the prism of party power and ideology;
4. the satisfaction of citizens' needs through the effective provision of public services;
5. the classical elements of good governance – above all responsibility and accountability – maintaining continuous civic control over institutions in light of the interests being protected;
6. the rule of law: guaranteeing justice, equality before the law, and an impartial administration kept separate from party interests;
7. effectiveness and efficiency: optimizing public expenditure and resources to achieve maximum results (economic growth and social security).
   These principles are enshrined in party documents.

Lawyers most often understand good governance as power subordinated to the rule of law – the "sound application of the law." The qualities of the law itself are not part of this group's formula for good governance: Dura lex, sed lex. Unlike the economist or the political scientist, a typical lawyer does not measure success solely by effectiveness or public approval, but by whether institutions obey the law, guarantee human rights and ensure predictability. The main pillars of this understanding are:

- Legality: every action of the administration must derive from a normative act. In law the principle holds that "only what is expressly prescribed by law is permitted."
- Separation of powers: a system of mutual checks and balances that prevents the concentration and abuse of power.
- Protection of citizens' rights: guaranteeing access to information, the right to defence (appeal) and transparency in decision-making.
- Legal safeguards against arbitrariness: the existence of an independent court that can annul unlawful acts of the state.

The public administration (the bureaucracy) emphasizes procedural correctness, legality, impartiality and continuity. For the administrator, good governance is above all a correctly applied procedure, equal treatment and the traceability of the decision – values that coincide with the principles of "public ethics," "transparency" and "good administration" in the Council of Europe model and with Rothstein's theory of impartiality. This understanding not infrequently comes into tension with the political disposition towards speed and flexibility. Even so, for the competent public administrator, good state and public governance is a balance between compliance with the law and the genuine service of the public interest. It rests on the

understanding that the administration is not a self-serving bureaucratic apparatus but a structure whose purpose is to provide effective services, transparency and a high quality of life for citizens. A particular part of the public administration's understanding of good governance concerns its relations with party headquarters. The administration pursues the public interest, while parties pursue – in principle – the interest of society, but always through the prism of party interests and the interests of the group the party represents. Conflicts between administrators and politicians are constant, more often beneath the surface, but inevitable. One of the great problems is the rotation of the bureaucratic apparatus following parliamentary elections – the replacement of specialists in the administration with party appointees. The greater part of the bureaucracy is an overt or covert opponent of this practice and in this way has long contributed to good governance.

Entrepreneurs and business view good governance through the prism of predictability and low transaction costs. What matters most to them are regulatory quality, the rule of law, the protection of property and the absence of corruption – that is, those WGI dimensions that directly affect the investment climate. "Good," for business, means stable rules, fast and transparent permit regimes, and an independent court that enforces contracts.

For business, good state and public governance is equivalent to a predictable, efficient and electronically based environment that reduces costs and administrative burden. The private sector values the state administration not merely as a regulator but as a partner whose primary role is to support economic stability and competitiveness. This is how business defines and demands good governance within the public sector:

1. Predictability and the rule of law:

- Legal certainty: laws and regulations should be clear, discussed with business in advance, and not changed frequently. This allows long-term financial planning and investment.
- Curbing corruption: an effective judicial system that ensures the enforcement of contracts and protects private property.

2. Reducing the administrative burden:

- Genuine e-government: full digitalization of services and the removal of redundant paper certificates. Business insists on applying the "once-only" principle (data are submitted to the state a single time).
- Streamlining regulation: reducing licensing and permit regimes, which saves time and financial resources.

3. Accountability and effectiveness:

- A business-like approach in the administration: the public sector should manage its resources with the care of a good steward. Officials are expected to show professionalism, a results orientation and the optimization of the running costs of the state apparatus.
- Quality public services: the state must provide good infrastructure (roads, energy), healthcare and security so that business can operate normally.

4. Partnership and social dialogue:

- Dialogue in decision-making: every regulatory change affecting the economy should be coordinated with the employers' organizations (such as AOBR, representing AIKB, BSK, BCCI and KRIB) at the national and regional levels. Business assesses the quality of governance in the country through the prism of international indicators and indices.

State administration and local self-government. The difference between the state administration and local self-government in their understanding of "good governance" lies in their scope, goals and operating principles. The state administration (the executive power) provides governance at the national level. It is guided by the principles of universality, legality and centralized planning. Its main goal is to guarantee uniform living standards, national security, compliance with the law, and the conduct of macroeconomic and social policies for all citizens, following a hierarchical structure. Local self-government (municipal councils and mayors) governs at the regional and local level. Its understanding of good governance rests on subsidiarity, decentralization, responsibility and transparency. The aim is for decisions to be taken as close as possible to citizens, so as to respond effectively to their specific needs (infrastructure, the urban environment, local taxes, kindergartens).

The main dividing lines in their approaches include the following. As regards policy scope, the state creates the macro-framework (laws, national strategies), while local authorities adapt and apply it to local realities. As regards the relationship with citizens, local self-government strives for direct participation and civic control (public consultations, local referendums), whereas the state administration works with a broader, national focus and representative democracy. And as regards the focus of effectiveness, the state administration concentrates on the effective allocation of the national budget and compliance with state standards, while local self-government emphasizes the delivery of quality public services (water supply, transport, sanitation) and the development of the local community.

The journalist understands good public governance, above all, as the most transparent and accessible process possible (for the journalist and for the audience) – one that protects the public interest rather than the personal or party ambitions of those in power. Journalists see themselves as a corrective, or "watchdog" of democracy. Through investigations, interviews and analyses they expose abuses and demand evidence for every governing decision. The journalistic mission is to translate complex bureaucratic processes into accessible language, so that citizens obtain an objective picture and make an informed choice.

For journalists and the media, good governance must rest on practically measurable criteria, clear and equally intelligible to all, chief among them the following. Transparency and access – decisions are made in the open, and public funds are spent with clear and logical justifications subject to civic scrutiny. Accountability of those in power – institutions and politicians do not merely inform but genuinely answer journalists' questions and bear responsibility for their actions or inaction. Rule of law – the rules apply equally to all, with no loopholes for circles close

to those in power. Effectiveness and a focus on citizens – public services (such as healthcare, infrastructure and education) are delivered well and genuinely improve people's lives, rather than being used for electoral purposes. In all of this, the media act as an active participant in the process of governance, not merely an observer.

The military conceives of good public governance (or good governance in the security sector) as a system of effective institutions in which the armed forces are subordinate to democratic civilian control and which guarantees the rule of law, respect for human rights and the countering of corruption. At the heart of military professional ethics lies the understanding that strategic decisions belong to the people's elected civilian political leaders, while the military are the experts and the executors – so that the army serves society rather than private or political interests. Good governance in this sector further requires integrity and the countering of corruption (open procurement, transparent defence budgets, and the absence of cronyism in career advancement, in line with NATO integrity standards), effective and predictable planning of defence capabilities that adapts to the changing security environment, and strict respect for legality and for the rights of service members and citizens alike.

Police officers understand good public governance as the least conflictual relations possible between citizens and the state. In this light they confidently see themselves as virtually the sole guarantor of public order, legality and trust between citizens and the state. For them, good governance is a practical quantity expressed in several aspects:

- the universal and impartial application of the law to all citizens, regardless of their social or economic status;
- transparent and traceable procedures in the discharge of police duties, and accountability to the public;
- a focus on crime prevention and partnership with local communities, not solely on repression; and
- a balance between the exercise of state coercion and respect for fundamental rights and freedoms.

From this perspective, good governance provides law-enforcement officers with adequate resources, training, independence from political interference and modern working conditions so that they can be effective.

The United States, the EU and China proceed from radically different ideological and philosophical foundations regarding what "good governance" is. The differences among them come down to the balance between individual freedoms, the role of the state and collective goals. Their approaches differ as follows.

The United States' credo of good governance is "governance based on the rule of law and individual freedoms." The American model of good public governance is rooted in classical liberalism, where the principal aim of government is to protect individual initiative, legal rights (life, liberty and property) and a reduced state role in the economy.

- Focus: good governance in the American variant rests on constitutionalism, the separation of powers (the system of "checks and balances") and protection against state interference in private initiative.
- Economy: a free market (capitalism) with an emphasis on deregulation and entrepreneurship.
- Legitimacy: derives from the guarantees of due process and rights secured by the Supreme Court and the Constitution.

The European Union's credo of good governance is "governance based on social justice and consensus." The European approach rests on variants of the social market economy, humanism and the pursuit of collective security through supranational institutions.

- Focus: broadly entrenched human rights (including social and labour rights) and political consensus achieved through diplomatic means.
- Economy: regulated capitalism, which seeks a balance between economic growth and a strong welfare state that protects citizens from poverty.
- Legitimacy: derives from compliance with strict regulation (e.g. data-protection and environmental standards) and democratic accountability to the European Parliament.

China's credo of good governance is "governance based on meritocracy and social stability." The Chinese model is the symbiosis of a socialist-type one-party political system, a centralized state structure and traditional Confucian values that place the collective and harmony above the individual.

- Focus: this model relies on a strong state as the guarantor of national sovereignty, territorial integrity and public order.
- Economy: state capitalism, in which the government steers strategic industries and plans long-term infrastructure projects.
- Legitimacy: derives from results – the state's ability to deliver economic growth, lift the population out of poverty and energetically promote technological progress.

Strategists and tacticians. Strategic, tactical and operational managers approach good governance with entirely different types of goals, time horizons, scope and priorities. The difference between their understandings of what good governance is stems precisely from these fundamental differences.

1. The strategic level focuses on the long-term sustainability and viability of the vision – hence the strategic leaders' notion of good governance:

- Time horizon: for strategists, good governance achieves strategic goals with a horizon extending beyond the current terms of office of the strategic leaders themselves.
- Key priorities: for strategists, good governance selects the goals of cardinal importance for the future development of the organization governed and for safeguarding its value integrity.

- Ensuring legality and legitimacy – compliance with laws and regulations, but also broad support for the development priorities pursued.
- Governing by taking decisions grounded in social consensus.

2. The tactical level focuses on translating strategy into concrete actions and on the effective allocation of resources; this overall task explains what good governance means for tactical managers.

- Time horizon: good governance must plan precisely within a window of one to at most three years ahead.
- Key priorities: for tacticians, public governance is good when it optimizes processes in the most perfect way and ensures maximum efficiency.
- Strict execution of plans, the exercise of the three types of control, project management and good coordination between departments.
- Measuring results and reporting to senior management.
- Managing change and implementing innovation.

3. The operational level focuses on day-to-day execution, quality and compliance with the rules – and this is what good governance means for it.

- Time horizon: for operational staff, good governance manifests itself within days, weeks, months, at most quarters (always under one year); their definition is guided by the maxim "if something does not happen now or tomorrow, it will not happen at all."
- Key priorities: governance is good when it leads to the achievement of the goals set by higher-level managers.
- Constant motivation of the team and the clearing of obstacles before real-time action to accomplish tasks.
- Compliance with safety procedures and quality control.

In sum, the strategic level determines what must be done, the tactical level how it is to be organized, and the operational level through whom and what happens every day on the ground – and accordingly, good governance for each level stems from its own perspective. Successful governance requires full synergy and communication among the three levels.

Statesmen see good state and public governance not only as currently good but, above all, as potentially good governance over a long period ahead. Their gaze therefore extends from the whole of the present to the distant future. James Freeman Clarke (Clarke, 1870, Wishing-to-Be) is the author of the classic formulation of the way statesmen think: "A politician thinks of the next election; a statesman, of the next generation." Good governance is the presence of a vision, beyond the terms of office, for the well-being of the "masses" (the nation, an entire social group, the whole organization, and so on). Good governance, in this sense, is the kind of arrangement that secures the maximum possible potential for its realization in the long term – one that rests on social consensus rather than being imposed by power.

At the same time, a true statesman invariably insists on the balance between the rule of law, transparency and public responsibility. Good governance, for the statesman, is therefore a mission whose fulfilment presupposes genuine efforts to make institutions work effectively, so as to guarantee citizens' rights and foster well-being while preventing the concentration and abuse of power. For the statesman, all of this concerns not only the present but also the more distant future.

Artificial intelligence (AI) possesses neither a viewpoint of its own nor a moral compass with which to define a concept such as "good governance." Instead, it grasps good state and public governance solely through objective, measurable outcomes and predefined rules. Through machine-learning models and the analysis of vast datasets, AI supports the public sector in the following key areas:

- Effectiveness and speed: automating routine administrative tasks, processing documents in seconds, and reducing waiting times for citizens and business.
- Proactive public services: AI forecasts public needs on the basis of historical data and trends (for example, an expected rise in unemployment or increased demand for social services), enabling prevention rather than mere reaction.
- Removing the subjective factor: algorithms can take decisions (for example, assessing documents or allocating resources) impartially, strictly on the basis of the prescribed legal criteria, which limits the risk of corruption.
- Data-driven policy: AI helps the administration model the effect of a legislative change or infrastructure project in advance, rather than relying on intuition alone.
- Challenges and the risk of distortion: AI conceptualizes "governance" as it has been trained to. If past data contain human biases (e.g. discrimination in granting benefits), the algorithm may reproduce them. This is why global strategies (including European Union regulation) require artificial intelligence to be trustworthy, transparent and subject to ethical frameworks in which control and ultimate responsibility always remain in human hands.

Ordinary citizens rarely think in terms such as "quality of government." For them, good governance is something tangible, mainly in everyday life: accessible and quality public services, fair administrative and judicial treatment, the opportunity to have their opinions heard and, above all, a sense that institutions are not corrupt. All of this may be close to the principles of "responsiveness," "equity and inclusiveness" and "participation," but it is experienced through personal experience rather than through an index. OECD data confirm that openness and the sense of having a voice are among the strongest drivers of trust in governance (OECD, 2024). Ordinary citizens' view of the meaning of good governance also includes an organization of social life that protects ways of life – not only material well-being, but tranquillity, rules and order.

From a theoretical standpoint, citizens value as "good governance" fair treatment by those who govern, understood as securing the variant of public expenditure and other commitments that is least intrusive on their private lives – that is, a guarantee that, in a given situation, the option entailing the least harm is assured, to which, where possible, a compensatory bonus should be added in the foreseeable future. The reason for such a widespread definition of "good governance" is people's particular attention to minimizing harm rather than maximizing benefit. For them, the state must by definition provide everything possible and, quite separately, must "take" as little as possible.

Residents of large cities usually foreground participation, transparency, digital services, the environment and the quality of the urban setting, and they often have higher expectations of consultation and involvement. Here the circle of stakeholders is broader and more complex; UNESCAP itself notes that governance in urban areas is considerably more complex owing to the greater number of actors (UNESCAP, 2009).

Residents of the provinces tend towards a different emphasis: the basic accessibility of services (transport, healthcare, education), proximity and personal access to decision-makers, and often questions of parity with the centre. UNESCAP explicitly stresses that the composition of governance actors differs between urban and rural areas (UNESCAP, 2009). For the provinces, "good governance" frequently means "not being forgotten" – that is, inclusion and fair distribution to a greater degree than refined mechanisms of participation.

In a broader sense, different scholarly perspectives stress different facets of this expectation: sociology reads good governance as support for people's way of life, psychology as a sense of well-being and satisfaction, and economics as the "lesser evil" plus compensation for the burdens borne.

AN ILLUSTRATION: THE BULGARIAN CASE

The Bulgarian experience illustrates both the appeal and the limitations of the concept. On the one hand, the country participates actively in international frameworks: Bulgarian municipalities hold the Council of Europe's European Label of Governance Excellence (ELoGE), which indicates the adoption of the twelve principles at the local level (Council of Europe, 2008). On the other hand, the measurable indicators reveal persistent problems. On Transparency International's Corruption Perceptions Index, Bulgaria scored 45 points in 2023 (its highest result ever), but subsequently registered a decline – 43 points in 2024 and 40 in 2025 – ranking 84th out of 182 countries and sharing the last place in the EU together with Hungary (Transparency International, 2025).

This five-point drop over two years is statistically significant and points to the absence of a consistent anti-corruption policy. At the same time, the example illustrates a methodological point that is important for the concept itself: Transparency International's Index (a non-governmental organization) measures the perception of corruption and differs from the World Bank's Worldwide Governance Indicators, which span six dimensions. The two instruments are

not interchangeable and may yield different emphases – vivid proof that even "measurable" good governance depends on what is measured and how.

CONCLUSION

The analysis allows the following summarizing thread to be drawn. There is a relatively stable international core to the concept of "good governance" – the rule of law, accountability, transparency, responsiveness, effectiveness, participation and inclusion. But as soon as one descends from the level of principles to the level of priorities, the concept fragments into a multitude of viewpoints. Each actor pulls the same blanket towards itself: international organizations towards measurability and comparability; politicians towards legitimacy and short-term results; the administration towards procedure and impartiality; business towards predictability; citizens towards the tangible everyday result; and the residents of the city and of the provinces towards participation and basic accessibility respectively.

It is precisely this that makes "good governance" at once useful as a common framework and problematic as a single practical standard. The concept describes not so much an objective state of affairs as the position of the observer. Hence the most fruitful approach is not to seek a single universal definition but to acknowledge the plurality of legitimate viewpoints and to seek their reconciliation – an observation that Grindle's critique, Rothstein's theory of impartiality and the OECD's emphasis on trust each capture, in their own way, quite precisely.

Good governance is a balance founded on symbioses between the poles outlined in this article:

- A symbiosis between state governance and local self-government – the state administration creates the durable framework and the financial support, while local self-government is the flexible instrument that solves people's real problems on the ground.
- A symbiosis between business and the state – the state provides predictable rules, the rule of law and quality infrastructure, while business creates value, jobs and prosperity; dialogue through employers' organizations turns regulation into a joint undertaking rather than a one-sided burden.
- A symbiosis between the rule of law and morality – the law sets the mandatory minimum and predictability, while ethics and conscience fill in what the rule cannot foresee; an impartial procedure acquires meaning only when it is guided by integrity.
- A symbiosis between political legitimacy and administrative impartiality – politicians bring the democratic mandate and responsiveness to the will of voters, while the administration brings procedural continuity, expertise and equal treatment; together they make governance both legitimate and of high quality.
- A symbiosis between effectiveness and inclusion – the drive for results and optimal spending is balanced by the concern that the voices of minorities and the most vulnerable be heard, so that effectiveness is not achieved at the expense of justice.
- A symbiosis between measurable international standards and local context – global indicators (such as the WGI) provide comparability and a benchmark, while taking

account of a country's concrete capacities ("good enough governance") turns them into attainable rather than discouraging goals.

- A symbiosis between state capacity and accountability – a strong and capable state (after Fukuyama) needs democratic control and transparency (after Rothstein) in order to serve society rather than itself.
- A symbiosis between the large city and the provinces – governance combines the higher expectations of participation and digital services in the cities with the basic accessibility and fair distribution in the periphery, so that no one is "forgotten."
- A symbiosis between present and future generations – good governance looks beyond the next elections, balancing today's needs with the long-term sustainability of the state, the economy and the environment.
- A symbiosis between the human being and artificial intelligence – AI brings speed, data processing and objectivity, while the human being retains values, judgment and ultimate responsibility, so that technology supports rather than replaces the governing decision.

It is precisely in such symbioses – and in the symbiosis among symbioses of this kind – that the universal understanding of good governance is rooted, rather than in the dominance of one viewpoint over the rest.

REFERENCES

Clarke, J. F. (1870) Wishing-to-Be. (Commonly cited as the source of the maxim attributed to Clarke.)

Council of Europe (2008) Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level: The 12 Principles of Good Democratic Governance. Strasbourg: Council of Europe.

European Commission (2001) European Governance – A White Paper. COM(2001) 428 final. Brussels: European Commission.

Fukuyama, F. (2013) What Is Governance? Governance, 26(3), 347–368.

Grindle, M. S. (2004) Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. Governance, 17(4), 525–548.

Grindle, M. S. (2007) Good Enough Governance Revisited. Development Policy Review, 25(5), 553–574.

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2010) The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper 5430. Washington, D.C.: World Bank.

OECD (2024) OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results. Paris: OECD Publishing.

OECD (2025) Government at a Glance 2025. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en

Rothstein, B. (2011) The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective. Chicago: University of Chicago Press.

Rothstein, B., Teorell, J. (2008) What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. Governance, 21(2), 165–190.

Transparency International (2025) Corruption Perceptions Index 2024. Berlin: Transparency International.

UNESCAP (2009) What Is Good Governance? Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

United Nations (2016) Global and National Leadership in Good Governance. UN Chronicle. New York: United Nations.

Weber, M. (1922/1978) Economy and Society. Berkeley: University of California Press.

World Bank (1992) Governance and Development. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2024) Worldwide Governance Indicators. Washington, D.C.: World Bank.

РАЗМИНАВАЩИТЕ СЕ ГЛЕДНИ ТОЧКИ ЗА ПОНЯТИЕТО „ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ“

Тодор Танев[1], Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Понятието „добро управление“ (good governance) се радва на широк нормативен консенсус и същевременно остава едно от най-оспорваните в публичните науки. Статията систематизира определенията на основните международни организации (Световната банка, ООН/UNESCAP, Европейския съюз, Съвета на Европа и ОИСР) и проследява академичните спорове около понятието (Гриндъл, Ротщайн, Фукуяма). На тази основа се защитава тезата, че зад привидно общия списък от принципи стоят съществено различни приоритети, които всеки тип актьор подрежда по свой начин. Анализират се гледните точки на международните организации, публичните организации, политиците, публичната администрация, предприемачите, местната власт, обикновените граждани и – поотделно – на жителите на големите градове и на провинцията. Българският случай се използва като илюстрация. Изводът е, че „доброто управление“ е полезно като обща рамка, но проблематично като единен практически стандарт, тъй като съдържанието му се определя от позицията на наблюдателя.

Ключови думи: *добро управление; публично управление; международни организации; отчетност; прозрачност; качество на управлението; местна власт; доверие в институциите.*

Няма и *не може* да има универсална формула за добро управление.

Всеки социален актьор разполага със свое собствено виждане, а и с уникална обществена позиция да налага това *свое* виждане с претенцията да е единствено валидното. Всъщност никой няма *единствената* вярна гледна точка за това кое управление е „добро“. Такава не съществува и не може да съществува.

„Добро управление“ е едно от онези понятия, които всички използват, но малцина дефинират по един и същ начин. То функционира едновременно като широко приет идеал и като силно оспорвана конструкция, чието съдържание се променя в зависимост от това кой го изговаря и с каква цел. Терминът навлиза в публичния речник сравнително късно:

[1] Тодор Танев е професор в Софийския университет „Св. Климент Охридски ”, доктор на политическите науки. Преподавал е в много други университети. Автор е на 9 монографии и над 100 изследвания и статии. Съосновател и ръководител на катедрите по политически науки и публична администрация в Софийския университет. Бил е стипендиант на Фулбрайт и има 9 специализации в САЩ, както и в Холандия, Германия, Италия и Швеция. Интересите му са в областта на стратегическото управление в публичната сфера, политическата култура и държавността. Бил е министър на образованието и науката в периода 2014-2016.

Световната банка го въвежда в знаковия си доклад Governance and Development от 1992 г., определяйки доброто управление като ключово за изграждането на среда, благоприятна за силно и справедливо развитие (World Bank, 1992). Оттогава понятието преживява бурна „кариера“ – възприето е от Организацията на обединените нации, Европейския съюз, Съвета на Европа, ОИСР и десетки национални правителства, а паралелно с това става обект на нарастваща академична критика.

Целта на настоящата статия е двойна. Първо, да систематизира основните институционални определения на доброто управление и да очертае академичните спорове около тях. Второ – и това е същинският ѝ принос – да покаже, че зад привидно общия списък от принципи стоят съществено различни приоритети, които различните актьори предпочитат, излагат и подреждат по свой начин.

Тезата, която се защитава, е, че съществува сравнително стабилно международно съгласие за ядрото на понятието, но щом се слезе от равнището на общите принципи към равнището на конкретните приоритети, „доброто управление“ се разпада на множество гледни точки, които понякога доста се различават.

Полезно е разминаванията да се мислят като един и същ списък от принципи, в който различните актьори подчертават различни думи. По-долу всяка перспектива е представена поотделно.

АКАДЕМИЧНИТЕ УТОЧНЕНИЯ И СПОРОВЕ

Зад привидния институционален консенсус се крие сериозен научен дебат, който е от ключово значение за разбирането на понятието. Ето водещите научни тези, всяка от които съответства на една от трите социално-научни сфери – парадигмите на икономическата, гражданската и политическата сфера, подходящи съответно за стопанския, неправителствения и държания сектор:

Гриндъл: идеята за „достатъчно добро управление“

Най-влиятелната критика принадлежи на Мерили Гриндъл. Тя твърди, че програмата за „добро управление“ е нереалистично дълга и непрекъснато расте: от страните – особено от развиващите се – се иска едновременно да се борят с корупцията, да изграждат административен капацитет, да овластяват гражданското общество, да либерализират пазари, да децентрализират властта и да защитават права, при това почти без насоки кое да бъде първо (Grindle, 2004). Като алтернатива Гриндъл предлага идеята за „достатъчно добро управление“ (good enough governance) – минимална степен на държавна ефективност и гражданско участие, която е достатъчна, за да се случи развитие, съобразена с контекста и възможностите на конкретната страна (Grindle, 2004; 2007). Това разбиране е съвсем очевидно производно от икономическата социално-научна парадигма.

Ротщайн: качеството на управлението като безпристрастност

Бо Ротщайн предлага да се замени аморфното понятие „управление“ с по-ясното „качество на управлението“ (quality of government), чиято сърцевина според него е безпристрастността при упражняването на публичната власт (Rothstein, Teorell, 2008; Rothstein, 2011). Институтът по качество на управлението в Гьотеборг, който Ротщайн оглавява, разработва мерки за 136 държави и за 172 региона в Европейския съюз, изградени върху експертни оценки за степента на безпристрастност. Емпиричните им изследвания показват, че меритократичното назначаване в държавната служба силно корелира с по-високо качество на управлението и по-ниски нива на корупция. Това е схващане, произтичащо от парадигмата на гражданската сфера.

Фукуяма: капацитет и автономия

Франсис Фукуяма пък настоява, че доминиращите определения подценяват държавния капацитет. В статията си „Какво значи управление?“ той определя управлението като способността на държавата да създава и прилага правила и да предоставя услуги, и предлага то да се измерва чрез комбинация от капацитет и автономия на бюрокрацията (Fukuyama, 2013). Фукуяма критикува „архитектурата“ на доброто управление като прекалено обвързана с либерални нормативни допускания, което ограничава приложимостта ѝ извън западния контекст. В същия дух критиците на WGI отбелязват, че индикаторите страдат от липсата на единна теория за това какво прави управлението „добро“ – те измерват, без напълно да дефинират. Такова становище произтича от политологическата парадигма.

Поуката от постоянния дебат между трите виждания е, че *„доброто управление“ не е единен обективен стандарт, а до голяма степен зависи от контекста и от приоритетите*. А приоритетите, както ще се види, се определят по различен начин от различните актьори – самата ООН признава, че съществуват разлики в разбирането между международните институции за развитие и политическите органи (United Nations, 2016).

„ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ“ В ОПРЕДЕЛЕНИЯТА НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Общият поглед върху международните организации показва, че всички те разбират доброто публично управление (good governance) като модел на прозрачно, отговорно и ефективно упражняване на властта, което гарантира върховенството на закона, защитава човешките права и насочва ресурсите към устойчиво развитие и ограничаване на корупцията. Вариациите между отделните международни субекти в това отношение са малки, а единомислието – значително.

Международните организации гледат на доброто управление предимно като на измерима, сравнима между държавите институционална рамка – оттам и стремежът към индикатори и индекси (WGI, ELoGE, Government at a Glance). За тях то е едновременно цел на

развитието и условие за помощ или членство. Акцентът пада върху върховенството на закона, контрола върху корупцията и институционалния капацитет, защото това са измеримите и сравними отвън характеристики. Именно срещу този „отгоре надолу“ и универсалистки подход е насочена критиката на Гриндъл и Фукуяма.
Водещите институции възприемат тази концепция чрез свои специфични рамки и принципи.

Световната банка и измеримото управление
Подходът на Световната банка е по същество институционален и насочен към измеримост. През 1999 г. банката започва да публикува Световните индикатори за управление (Worldwide Governance Indicators, WGI), които обобщават шест измерения на управлението: глас и отчетност, политическа стабилност и липса на насилие, ефективност на правителството, качество на регулирането, върховенство на закона и контрол върху корупцията (World Bank, 2024; Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010). Индикаторите покриват над 200 икономики за периода 1996–2024 г. и се изграждат от около 35 източника – експертни оценки, фирмени и домакински допитвания. С методологичната ревизия от 2025 г. оценките се представят и в абсолютна скала от 0 до 100, за да са по-лесни за тълкуване. Важен нюанс за по-нататъшния анализ: измерението „ефективност на правителството“ обхваща възприятията за качеството на публичните услуги и на държавната служба, докато „глас и отчетност“ е ориентирано към демократичното участие – двете измерения отразяват различни разбирания за това какво прави управлението „добро“.
Световната банка дефинира управлението като начина, по който се използва властта при управлението на икономическите и социалните ресурси на една страна. Нейният модел се фокусира върху шест основни стълба:

- Глас и отчетност (Voice and Accountability): Гражданите трябва да участват в избора на правителство, да се ползват от свобода на словото и медиите.
- Политическа стабилност: Липса на насилие или дестабилизация на властта.
- Правителствена ефективност (Government Effectiveness): Качество на публичните услуги, независимост от политическия натиск и компетентност при формулирането и прилагането на политики.
- Качество на регулирането: Способността на държавата да създава и прилага политики, които насърчават развитието на частния сектор.
- Върховенство на закона: Зачитане на правилата от гражданите и институциите, по-специално договорите, правата на собственост и независимата съдебна система.
- Контрол на корупцията: Предотвратяване на използването на публичната власт за лична облага.

ООН и ценностно натовареното определение

Подходът на ООН е по-нормативен и социално чувствителен. Според най-често цитираното определение, формулирано чрез Икономическата и социална комисия за Азия и Тихоокеанския регион (UNESCAP), доброто управление притежава осем характеристики: то е участващо, ориентирано към консенсус, отчетно, прозрачно, отзивчиво, ефективно и ефикасно, равнопоставено и приобщаващо, и следва върховенството на закона (UNESCAP, 2009; United Nations, 2016). Към това определение се добавя изричен социален акцент – доброто управление свежда корупцията до минимум, отчита мненията на малцинствата и гарантира, че гласовете на най-уязвимите се чуват при вземането на решения. Бившият генерален секретар Кофи Анан го свежда до зачитане на правата на човека и върховенството на закона, укрепване на демокрацията и насърчаване на прозрачност и капацитет в администрацията (United Nations, 2016).

Европейският съюз и близостта до човека

В Бялата книга за европейското управление от 2001 г. Европейската комисия извежда пет принципа в основата на доброто управление: откритост, участие, отчетност, ефективност и съгласуваност (European Commission, 2001). Комисията подчертава, че тези принципи важат за всички равнища – глобално, европейско, национално, регионално и местно. Тълкуването на принципите е показателно: „откритост“ се мисли като синоним на прозрачност; „ефективни“ са политиките, които доставят необходимото въз основа на ясни цели и оценка на бъдещото въздействие; а „съгласуваност“ се налага заради разнородността на държавите членки и на самите равнища на управление. Освен петте принципа от Бялата книга, на наднационално равнище Европейската комисия набляга и на концепцията „По-добро регулиране“ (Better Regulation), целяща правната рамка да се изгражда въз основа на доказателства, обществени консултации и оценка на въздействието преди приемането на даден закон.

Европейските институции извеждат акцента към демократичната легитимност, правата на гражданите и административния капацитет. Съветът на Европа (чрез своята Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво) изисква спазването на 12 принципа, сред които са етичното поведение, компетентността, иновациите и отвореността към промените.

Съветът на Европа и местното ниво

Съветът на Европа разработва най-операционализирания модел, насочен специално към местното самоуправление. Неговите 12 принципа на доброто демократично управление, приети през 2008 г. като част от Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво (договорена на министерската конференция във Валенсия през 2007 г.), включват демократично участие, права на човека, върховенство на закона, публична етика, отчетност, прозрачност, ефективно и устойчиво управление, лидерство и капацитет,

отзивчивост, стабилно финансово управление, устойчивост и дългосрочна ориентация, и готовност за промяна и иновации (Council of Europe, 2008). Принципите се мислят като основа за по-добри услуги и за изграждане на доверие в институциите, а спазването им се удостоверява чрез Европейския знак за управленско съвършенство (ELoGE) – отличие, присъждано и на български общини.

ОИСР и фокусът върху доверието

Подходът на ОИСР измества акцента към измеримото доверие в институциите и удовлетвореността от услугите. Във флагманското издание *Government at a Glance 2025* организацията обвързва доброто управление с прозрачност, участие, цифровизация, интегритет и ефективност на публичните разходи (OECD, 2025). Двугодишното допитване на ОИСР за факторите на доверието показва тревожна картина: през 2023 г. едва около 39% от анкетираните заявяват високо или умерено високо доверие в националното си правителство, докато 44% – ниско или никакво (OECD, 2024). Само 37% смятат, че правителството им успешно балансира интересите на сегашните и бъдещите поколения, а публичният дълг в страните от ОИСР достига 112% от БВП през 2024 г. – значителен ръст спрямо 73% през 2007 г. (OECD, 2025). Тези данни показват, че за ОИСР доброто управление е все по-неотделимо от способността да се възстановява разклатеното обществено доверие.

ОИСР обръща много специално внимание на (1) публичната администрация, (2) фокуса върху потребителите на публични услуги и (3) управлението на публичните финанси. Нейните стандарти изискват открит диалог при разработване на политиките, почтеност в публичния сектор (превенция на конфликти на интереси) и предоставяне на услуги, които са лесни за ползване от гражданите и бизнеса.

Организацията на обединените нации (ООН) разглежда доброто управление не просто като техническа ефективност, а като основна предпоставка за постигане на Целите за устойчиво развитие и защита на човешките права. Програмата на ООН за развитие (UNDP) определя осем основни принципа:

- Участие (Participation): Включване на всички заинтересовани страни (пряко или чрез легитимни представители).
- Върховенство на закона (Rule of Law): Справедливи правни рамки, които се прилагат безпристрастно.
- Прозрачност (Transparency): Решенията и тяхното изпълнение се извършват по ясни правила, които предоставят достъпна информация на обществеността.
- Отзивчивост (Responsiveness): Институциите и процесите обслужват всички заинтересовани страни в разумен срок.
- Ориентация към консенсус (Consensus oriented): Постигане на широко съгласие за това, кое е най-доброто за цялата общност и как да се постигне.

- Равнопоставеност и приобщаване (Equity and Inclusiveness): Гарантиране, че всички членове на обществото имат възможност да подобрят или запазят своето благосъстояние.

Обобщение

При всички различия в акцентите изброените институции споделят консенсусно, че доброто публично управление служи за намаляване на бедността, преодоляване на неравенствата и постигане на икономически просперитет чрез ангажираност, предвидимост и отчетност на институциите. Паралелно с това те наблягат върху легалността и легитимността на решенията на държавните и местните ръководства.

Международните организации всъщност са изключително сродни в своите определения за това какво е добро управление. Сходството идва от еднаквата роля, която те играят на международната сцена: да помагат на различни държави политически или финансово срещу гаранция, че те ще спазват наложилия се в световния ред стил на добро управление и ще са в състояние да върнат заемите, които са им предоставени.

РАЗМИНАВАЩИТЕ СЕ ГЛЕДНИ ТОЧКИ НА РАЗЛИЧНИТЕ АКТЬОРИ

Публичните организации (министерства, агенции, държавни институции) обикновено „превеждат“ доброто управление във вътрешноорганизационни термини: ясни процедури, отчетност, управление на риска, изпълнение на мандата и устойчивост на самата институция. За тях „добро“ най-често означава организация, която функционира предвидимо, защитава легитимността си и изпълнява възложените функции – разбиране, близко до измерението „ефективност на правителството“ у Световната банка. Това виждане набляга повече върху технологията на мениджмънта (management), отколкото върху качествата на общото ръководство (governance), т.е. върху управленския капацитет, контрола и управленската ефективност.

Политиците клонят към разбиране, при което доброто управление се припокрива с отзивчивостта, легитимността и видимия резултат в рамките на изборния цикъл. За тях тежат участието, консенсусът и „доставянето“ на осезаеми ползи на избирателите, но времевият хоризонт е по-кратък, а водещ често е стремежът към политическа подкрепа. Тъкмо тук ООН локализира напрежението между политическите органи и техническите институции за развитие.

Политиците разбират доброто държавно и публично управление като баланс между политически цели, административен капацитет и защита на обществения интерес. Те възприемат концепцията през няколко ключови измерения:

1. Защита на даден начин на живот, представен от конкретна идеология, включително интересите на групата – носител на този начин на живот;
2. Защита на партийните интереси по отношение на властните баланси в политическата система;

3. Защита на националния интерес, дефиниран през призмата на партийната власт и идеология;

4. Удовлетворяване на нуждите на гражданите чрез ефективно предоставяне на обществени услуги.

5. Класически елементи на доброто управление, преди всичко отговорност и отчетност, поддържане на постоянен граждански контрол върху институциите предвид защитаваните интереси;

6. Върховенство на закона: Гарантиране на справедливост, равенство пред закона и безпристрастна работа на администрацията, отделена от партийните интереси.

7. Ефективност и ефикасност: Оптимизиране на държавните разходи и ресурси за постигане на максимални резултати (икономически растеж и социална сигурност).

Тези принципи са залегнали в партийните документи.

Юристите най-често разбират доброто управление като власт, подчинена на върховенството на правото, „добро приложение на закона“. Качествата на самия „закон“ не се включват във формулата за добро управление за тази група – “Dura lex, sed lex”. За разлика от икономиста или политолога, един типичен юрист не измерва успеха само чрез ефективност или обществено одобрение, а чрез това дали институциите спазват закона, гарантират човешките права и осигуряват предвидимост. Основните стълбове на това разбиране са:

- Законност (Legality): Всяко действие на администрацията трябва да произтича от нормативен акт. В правото важи принципът „разрешено е само това, което изрично е предписано от закона“.
- Разделение на властите: Система от взаимни проверки и баланси (checks and balances), която не позволява концентрация и злоупотреба с власт.
- Защита на правата на гражданите: Гарантиране на достъп до информация, право на защита (обжалване) и прозрачност при вземането на решения.
- Правни гаранции срещу произвол: Наличие на независим съд, който може да отмени незаконосъобразни актове на държавата.

Публичната администрация (бюрокрацията) акцентира върху процедурната коректност, законосъобразността, безпристрастността и приемствеността. За администратора доброто управление е преди всичко правилно приложена процедура, равно третиране и проследимост на решението – ценности, които съвпадат с принципите „публична етика“, „прозрачност“ и „добра администрация“ в модела на Съвета на Европа и с теорията на Ротщайн за безпристрастността. Това разбиране нерядко влиза в напрежение с политическата нагласа за бързина и гъвкавост. Все пак, доброто държавно и публично управление за компетентния публичен администратор е баланс между спазването на законите и реалното обслужване на обществения интерес. То се базира на разбирането, че

администрацията не е самоцелен бюрократичен апарат, а структура, чиято цел е да осигурява ефективни услуги, прозрачност и високо качество на живот за гражданите.
Особена част от разбирането на публичната администрация за доброто управление са отношенията ѝ с партийните централи. Администрацията осъществява публичния интерес, а партиите – по принцип на обществото, но винаги през призмата на партийните интереси и интересите на групата, която партията представлява. Конфликтите между администратори и политици са постоянни, по-често под повърхността, но неизбежни. Един от големите проблеми е ротацията на бюрократичния апарат в резултат от парламентарни избори, подмяната на специалисти в администрацията с партийни представители. По-голямата част от бюрокрацията е явен или скрит противник на тази практика и по този начин допринася за доброто управление открай време.

Предприемачите и бизнесът гледат на доброто управление през призмата на предвидимостта и ниските транзакционни разходи. За тях най-важни са качеството на регулирането, върховенството на закона, защитата на собствеността и липсата на корупция – тоест онези измерения на WGI, които пряко влияят върху инвестиционната среда. „Добро“ за бизнеса означава стабилни правила, бързи и прозрачни разрешителни режими и независим съд, който изпълнява договорите.
За бизнеса доброто държавно и публично управление е равносилно на предсказуема, ефективна и електронно базирана среда, която намалява разходите и административната тежест. Частният сектор оценява държавната администрация не просто като регулатор, а като партньор, чиято основна роля е да подпомага икономическата стабилност и конкурентоспособността.
Ето как бизнесът дефинира и изисква доброто управление в рамките на публичния сектор:
1. Прогнозируемост и върховенство на закона

- Правна сигурност: Законите и наредбите трябва да бъдат ясни, обсъдени предварително с бизнеса и да не се променят често. Това позволява дългосрочно финансово планиране и инвестиции.
- Пресичане на корупцията: Ефективна съдебна система, която гарантира спазването на договорите и защитава частната собственост.

2. Намаляване на административната тежест

- Реално електронно правителство: Пълно дигитализиране на услугите и премахване на излишните хартиени удостоверения. Бизнесът настоява за прилагане на принципа "само веднъж" (данните се подават еднократно към държавата).
- Оптимизация на регулациите: Намаляване на лицензионните и разрешителните режими, което спестява време и финансов ресурс.

3. Отчетност и ефективност

- Бизнес подход в администрацията: Публичният сектор трябва да управлява ресурсите си с грижата на добър стопанин. От служителите се очаква професионализъм,

ориентираност към резултатите и оптимизиране на разходите за издръжка на държавния апарат.

- Качествени публични услуги: Държавата трябва да предоставя добра инфраструктура (пътища, енергетика), здравеопазване и сигурност, за да може бизнесът да оперира нормално.

4. Партньорство и социален диалог

- Диалог при взимане на решения: Всяка нормативна промяна, засягаща икономиката, следва да бъде съгласувана с работодателските организации (като АОБР, представляваща АИКБ, БСК, БТПП и КРИБ) на национално и регионално ниво. Бизнесът оценява качеството на управлението в страната през призмата на международни показатели и индекси.

Държавната администрация и местното самоуправление. Разликата между държавната администрация и местното самоуправление в разбирането им за „добро управление“ се корени в техния обхват, цели и принципи на работа. Държавната администрация (изпълнителната власт) осигурява управлението на национално ниво. Тя се ръководи от принципите на универсалност, законосъобразност и централизирано планиране. Основната ѝ цел е да гарантира единни стандарти на живот, национална сигурност, спазване на законите и провеждане на макроикономически и социални политики за всички граждани. Тя следва йерархична структура. Местното самоуправление (общинските съвети и кметовете) управлява на регионално/местно ниво. Неговото разбиране за добро управление се основава на субсидиарност, децентрализация, отговорност и прозрачност. Целта е решенията да се вземат възможно най-близо до гражданите, за да се отговори ефективно на техните специфични нужди (инфраструктура, градска среда, местни данъци, детски градини).

Основните разделителни линии в техните подходи включват:

- Обхват на политиката. Държавата създава макрорамката (закони, национални стратегии), докато местната власт я адаптира и прилага спрямо местните реалности.
- Връзка с гражданите. Местното самоуправление се стреми към пряко участие и граждански контрол (обществени обсъждания, местни референдуми), докато държавната администрация работи с по-широк, национален фокус и представителна демокрация.
- Фокус на ефективността. За държавната администрация фокусът е върху ефективното разпределение на националния бюджет и спазването на държавните стандарти. За местното самоуправление акцентът е върху предоставянето на качествени публични услуги (водоснабдяване, транспорт, чистота) и развитието на местната общност.

Журналистът разбира доброто публично управление (public governance) преди всичко като възможно най-прозрачен и достъпен (за него и за публиката му) процес, който защитава обществения интерес, а не личните или партийните амбиции на властта. Журналистите възприемат себе си като коректив (или „куче пазач“ на демокрацията). Чрез

разследвания, интервюта и анализи те осветяват злоупотребите и изискват доказателства за всяко управленско решение. Журналистическата мисия е да преведе сложните бюрократични процеси на достъпен език, така че гражданите да получат обективна картина и да направят информиран избор.

За журналистите и медиите доброто управление задължително трябва да има практически измерими, ясни, еднакво разбираеми за всички критерии, сред които най-вече следните:

- Прозрачност и достъп – Вземането на решения се случва на светло, а обществените средства се харчат с ясни и логични обосновки, подлежащи на граждански контрол.
- Отчетност на властта – Институциите и политиците не просто информират, а реално отговарят на журналистическите въпроси и носят отговорност за действията или бездействията си.
- Върховенство на закона – Правилата важат еднакво за всички, без вратички за приближени до управлението кръгове.
- Ефективност и фокус върху гражданите – Публичните услуги (като здравеопазване, инфраструктура, образование) се предоставят качествено и реално подобряват живота на хората, а не се използват за предизборни цели.
- Ролята на медиите в процеса.

Военните схващат доброто публично управление (или доброто управление в сектора за сигурност) като система от ефективни институции, в които въоръжените сили са подчинени на демократичен граждански контрол и която гарантира върховенството на закона, спазването на човешките права и противодействието на корупцията. В основата на военната професионална етика стои разбирането, че стратегическите решения принадлежат на избраните от народа цивилни политически ръководители, докато военните са експертите и изпълнителите – така армията служи на обществото, а не на частни или политически интереси. Доброто управление в този сектор изисква още почтеност и противодействие на корупцията (открити обществени поръчки, прозрачни отбранителни бюджети и липса на шуробаджаначеско в кариерното развитие, по стандартите на НАТО за интегритет), ефективно и предвидимо планиране на отбранителните способности, което се адаптира към променящата се среда за сигурност, както и стриктно зачитане на законността и на правата както на военнослужещите, така и на гражданите.

Полицаите разбират доброто публично управление като възможно по-безконфликтни отношения между гражданите и държавата. В тази светлина те с увереност виждат себе си като едва ли не единственият гарант за обществения ред, законността и доверието между граждани и държава. За тях доброто управление е практическа величина, която се изразява в няколко аспекта:

- универсално и безпристрастно прилагане на закона спрямо всички граждани, независимо от социалния или икономическия им статус;

- прозрачни и проследими процедури при изпълнение на полицейските задължения и отговорност пред обществото;
- фокус върху превенцията на престъпността и партньорството с местните общности, а не само върху репресията; и
- баланс между упражняването на държавната принуда и зачитането на основните права и свободи.

От тази гледна точка доброто управление осигурява на служителите на реда адекватни ресурси, обучение, независимост от политическа намеса и модерни условия на труд, за да бъдат ефективни.

САЩ, ЕС и Китай изхождат от коренно различни идеологически и философски основи за това какво представлява „доброто управление“. Разликите помежду им се свеждат до баланса между индивидуалните свободи, ролята на държавата и колективните цели. Ето как се различават техните подходи:
Кредото за добро управление в САЩ е „Управление, основано на върховенство на закона и индивидуални свободи.“
Американският модел на добро публично управление се корени в класическия либерализъм, където основната цел на управлението е защита на индивидуалната инициативност, юридическите права (живот, свобода и собственост) и намалена държавна намеса в икономиката.

- Фокус: Доброто управление в американския вариант се основава на конституционализъм, разделение на властите (системата „check and balances”) и защита от държавна намеса в частната инициатива.
- Икономика: Свободен пазар (капитализъм) с акцент върху дерегулацията и предприемачеството.
- Легитимност: Произтича от гаранциите за спазване на процедурите и правата, гарантирани от Върховния съд и Конституцията.

Кредото за добро управление в Европейският съюз е: „Управление, основано на социална справедливост и консенсус.“
Европейският подход към доброто управление се основава на варианти на социалната пазарна икономика, хуманизма и стремежа към колективна сигурност чрез наднационални институции.

- Фокус: широко застъпени човешки права (включително социални и трудови) и политически консенсус чрез дипломатически средства.
- Икономика: Регулиран капитализъм, който търси баланс между икономическия растеж и силната социална държава, защитаваща гражданите от бедност.

- Легитимност: Произтича от спазването на строги регулации (напр. стандарти за защита на данните и околната среда) и демократичната отчетност пред Европейския парламент.

Кредото за добро управление в Китай е: „Управление, основано на меритокрация и социална стабилност.“
Китайският модел на добро управление е симбиозата между социалистическия тип еднопартийна политическа система, централизирана държавна структура и традиционни конфуциански ценности, които поставят колектива и хармонията над индивида.

- Фокус: този модел разчита на силната държава като гарант за национален суверенитет, териториална цялост и обществен ред.
- Икономика: Държавен капитализъм, при който правителството направлява стратегическите индустрии и планира дългосрочни инфраструктурни проекти.
- Легитимност: Произтича от резултатите – способността на държавата да осигурява икономически растеж, изваждане на населението от бедността и всяческо насърчаване на технологичния напредък.

Стратези и тактици. Стратегическите, тактическите и оперативните ръководители подхождат към доброто управление с напълно различен тип цели, различни времеви хоризонти, обхват и приоритети. Разликата между разбиранията им за това какво е добро управление произтича именно от тези генерални различия.
1. Стратегическо ниво – фокусира върху дългосрочната устойчивост и жизнеността на визията, откъдето и понятието за добро управление на стратегическите ръководители:

- Времеви хоризонт: доброто управление според стратезите постига стратегическите цели с хоризонт отвъд актуалните управленски мандати на стратегическите ръководители.
- Ключови приоритети: доброто управление според стратезите селектира целите с кардинално значение за бъдещото развитие на управляваната организация и опазване на ценностния ѝ интегритет.
- Осигуряване на легалност и легитимност - съответствие със законите и регулациите, но също с общата подкрепа за следваните приоритети на развитие.
- Управление чрез вземане на решения, базирани на обществено съгласие.

2. Тактическо ниво – фокусира се върху превръщането на стратегията в конкретни действия и ефективното разпределение на ресурсите и тази обща задача обяснява какво е добро управление според тактическите ръководители.

- Времеви хоризонт: доброто управление трябва да планира точно в рамките на една, максимум три години напред.
- Ключови приоритети: публичното управление според тактиците е тогава добро, когато оптимизира по най-перфектен начин процесите и осигурява максимална ефикасност.

- Стриктно изпълнение на планове, осъществяване на трите вида контрол, управление на проекти и добра координация между отделите.
- Измерване на резултатите и докладване към висшето ръководство.
- Управление на промяната и внедряване на иновации.

3. Оперативно ниво – фокусира върху ежедневното изпълнение, качеството и спазването на правилата и това е смисъла на доброто управление.

- Времеви хоризонт: Доброто управление се проявява според оперативните работници в рамките на дни, седмици, месеци, максимум тримесечия (винаги под 1 година); определението им се води от максимата „ако нещо не се случи сега или утре, то няма да се случи изобщо“.
- Ключови приоритети: Добро е управлението, когато води до постигане на поставените от вишестоящите ръководители цели.
- Важни задачи за добро управление е постоянната мотивация на екипа и разчистване на пречките пред реалните действия за решаване на задачите в реално време.
- Спазване на процедурите за безопасност и контрол на качеството.

В обобщение: Стратегическото ниво определя какво трябва да се направи, тактическото – как да се организира, а оперативното – чрез кого и какво се случва всеки ден на терен и съответно доброто управление за всяко от равнищата произтича от неговата собствена генерална перспектива.

За едно успешно управление е необходима пълна синергия и комуникация между трите нива.

Държавниците виждат доброто държавно и публично управление не само като актуално, но и преди всичко като потенциално добро управление за дълъг период от време напред. Следователно техният поглед се простира от цялото настояще до далечното бъдеще. Джеймс Фрийман Кларк (Clarke, J. F. (1870). Wishing-to-Be) е авторът на класическата формулировка за начина, по който мислят държавниците: „Политикът мисли за следващите избори; държавникът – за следващото поколение.“ Доброто управление е наличието на визия отвъд мандатите за добруването на „масите“ (нацията, цяла социална група, цялата организация и пр.). Така че доброто управление в случая е онази организация, която осигурява максималния възможен потенциал за осъществяването ѝ в дългосрочен план, която почива върху социално съгласие, а не е наложена с власт.

Заедно с това един истински държавник неизменно държи на баланса между върховенство на закона, прозрачността и обществената отговорност. Така че доброто управление за него е мисия, изпълнението на която предполага ефективни усилия институциите да работят ефективно, за да гарантират правата на гражданите и да стимулират благосъстоянието, предотвратявайки концентрацията и злоупотребата с власт. Всичко това за държавника се отнася не само до настоящето, но и до по-отдалеченото бъдеще.

Изкуственият интелект (ИИ) не притежава нито собствена гледна точка, нито морален компас, за да дефинира концепция, каквато е „добро управление“. Вместо това той възприема доброто държавно и публично управление единствено чрез обективни, измерими резултати и предварително зададени правила. Чрез модели за машинно обучение и анализ на огромни масиви от данни, ИИ подпомага публичния сектор в следните ключови направления:

- Ефективност и бързина: Автоматизиране на рутинни административни задачи, обработка на документи за секунди и намаляване на времето за чакане от страна на гражданите и бизнеса.
- Проактивни публични услуги: ИИ прогнозира обществените нужди въз основа на исторически данни и тенденции (например очакван ръст на безработицата или повишено търсене на социални услуги), което позволява превенция, а не само реакция.
- Премахване на субективния фактор: Алгоритмите могат да вземат решения (например оценка на документи или разпределение на ресурси) безпристрастно, базирайки се строго на зададените законови критерии, което ограничава корупционния риск.
- Анализ на данни за политики (Data-driven policy): Помага на администрацията да моделира ефекта от дадена законодателна промяна или инфраструктурен проект предварително, вместо да разчита само на интуиция.
- Предизвикателства и риск от изкривяване: ИИ концептуализира „управлението“ така, както е обучен. Ако данните от миналото съдържат човешки предразсъдъци (напр. дискриминация при отпускане на помощи), алгоритъмът може да ги възпроизведе. Затова световните стратегии (включително регулациите на Европейския съюз) изискват изкуственият интелект да бъде надежден, прозрачен и подчинен на етични рамки, в които контролът и крайната отговорност винаги остават в ръцете на човека.

Обикновените граждани рядко мислят с термини като „качество на управлението“. За тях доброто управление е нещо осезаемо главно във всекидневието: това са достъпни и качествени публични услуги, справедливо административно и съдебно отношение, възможност да бъдат чути мненията им и най-вече усещане, че институциите не са корумпирани. Всичко това може и да е близко до принципите „отзивчивост“, „равнопоставеност и приобщаване“ и „участие“, но е преживяно през личния опит, а не през индекс. Данните на ОИСР потвърждават, че откритостта и усещането, че имаш глас, са сред най-силните фактори на доверие в управлението (OECD, 2024). Виждането на „обикновените“ граждани за смисъла на доброто управление включва и такава организация на социалния живот, която защитава начините на живот, не само материалното добруване, спокойствието, правилата и реда.

От теоретична гледна точка гражданите ценят като „добро управление“ справедливото отношение на ръководството, разбирано като осигуряване на най-щадящия личния им живот вариант на публични разходи и други ангажименти, т.е. гаранцията за това, че в

дадена ситуация е гарантиран вариантът с най-малко щета, към който по възможност следва да се добави и компенсаторен бонус в обозримо бъдеще. Причина за такава масова дефиниция на „добро управление“ е специалното внимание на хората към минимизиране на щетите, а не толкова максимизиране на ползите. За тях държавата по определение трябва да осигурява всичко възможно, а съвсем отделно от това тя трябва да „взема“ възможно по-малко.

Жителите на големите градове обикновено поставят на преден план участието, прозрачността, цифровите услуги, екологията и качеството на градската среда и често имат по-високи очаквания за консултиране и съучастие. Тук кръгът от заинтересовани страни е по-широк и по-сложен; самата UNESCAP отбелязва, че управлението в градските райони е значително по-комплексно поради по-големия брой участници (UNESCAP, 2009).

Жителите на провинцията клонят към различен акцент: базова достъпност на услугите (транспорт, здравеопазване, образование), близост и личен достъп до решаващите, и често – въпроси на равнопоставеност спрямо центъра. UNESCAP изрично подчертава, че съставът на актьорите в управлението се различава между градските и селските райони (UNESCAP, 2009). За провинцията „добро управление“ нерядко означава „да не бъдеш забравен“ – тоест приобщаване и справедливо разпределение в по-голяма степен, отколкото изтънчени механизми на участие.

В по-широк смисъл различните научни перспективи акцентират върху различни страни на това очакване: социологията разчита доброто управление като подкрепа за начина на живот на хората, психологията – като усещане за благополучие и удовлетвореност, а икономиката – като „най-малкото зло“ плюс компенсация за поетите тежести.

ИЛЮСТРАЦИЯ: БЪЛГАРСКИЯТ СЛУЧАЙ

Българският опит онагледява както привлекателността, така и ограниченията на понятието. От една страна, страната участва активно в международните рамки: български общини са носители на Европейския знак за управленско съвършенство (ELoGE) на Съвета на Европа, което показва възприемане на 12-те принципа на местно равнище (Council of Europe, 2008). От друга страна, измеримите показатели очертават трайни проблеми. По Индекса за възприятие на корупцията на Transparency International България получава 45 точки през 2023 г. (най-висок резултат в историята си), но след това отбелязва спад – 43 точки през 2024 г. и 40 през 2025 г. – като се нарежда на 84-то място от 182 държави и споделя последното място в ЕС заедно с Унгария (Transparency International, 2025).

Този спад от пет точки за две години е статистически значим и сочи към липсата на последователна антикорупционна политика. Същевременно примерът илюстрира методологичен момент, важен за самото понятие: Индексът на Transparency International (неправителствена организация) измерва възприятието за корупция и се различава от Световните индикатори за управление на Световната банка, които обхващат шест

измерения. Двата инструмента не са взаимозаменяеми и могат да дават различни акценти – нагледно доказателство, че дори „измеримото“ добро управление зависи от това какво и как се измерва.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът позволява да се изведе следната обобщаваща нишка. Съществува сравнително стабилно международно ядро на понятието „добро управление“ – върховенство на закона, отчетност, прозрачност, отзивчивост, ефективност, участие и приобщаване. Но щом се слезе от равнището на принципите към равнището на приоритетите, понятието се разпада на множество гледни точки. Всеки актьор тегли едно и също одеяло към себе си: международните организации – към измеримостта и сравнимостта; политиците – към легитимността и краткосрочния резултат; администрацията – към процедурата и безпристрастността; бизнесът – към предвидимостта; гражданите – към всекидневния осезаем резултат; а жителите на града и на провинцията – съответно към участието и към базовата достъпност.

Именно това прави „доброто управление“ едновременно полезно като обща рамка и проблематично като единен практически стандарт. Понятието описва не толкова обективно състояние, колкото позиция на наблюдателя. Затова и най-плодотворният подход не е да се търси едно универсално определение, а да се признае множествеността на легитимните гледни точки и да се търси тяхното съгласуване – наблюдение, което критиката на Гриндл, теорията за безпристрастността на Ротщайн и акцентът на ОИСР върху доверието улавят, всяка по своему, съвсем точно.

Доброто управление е баланс, основан върху *симбиози* между полюсите, очертани в тази статия:

- Симбиоза между държавното управление и местното самоуправление – държавната администрация създава устойчивата рамка и финансовата подкрепа, а местното самоуправление е гъвкавият инструмент, който решава реалните проблеми на хората по места.
- Симбиоза между бизнеса и държавата – държавата осигурява предвидими правила, върховенство на закона и качествена инфраструктура, а бизнесът създава стойност, работни места и просперитет; диалогът чрез работодателските организации превръща регулацията в съвместно начинание, а не в едностранна тежест.
- Симбиоза между върховенството на правото и морала – законът поставя задължителния минимум и предвидимостта, а етиката и съвестта запълват онова, което нормата не може да предвиди; безпристрастната процедура придобива смисъл само когато е водена от почтеност.
- Симбиоза между политическата легитимност и административната безпристрастност – политиците внасят демократичния мандат и отзивчивостта към волята на избирателите, а

администрацията – процедурната приемственост, експертизата и равното третиране; заедно те правят управлението едновременно легитимно и качествено.

- Симбиоза между ефективността и приобщаването – стремежът към резултати и оптимални разходи се уравновесява от грижата гласовете на малцинствата и на най-уязвимите да бъдат чути, така че ефективността да не се постига за сметка на справедливостта.
- Симбиоза между измеримите международни стандарти и местния контекст – глобалните индикатори (като WGI) дават сравнимост и ориентир, а съобразяването с конкретните възможности на страната („*достатъчно* добро управление“) ги превръща в изпълними, а не в обезсърчаващи цели.
- Симбиоза между държавния капацитет и отчетността – силната и способна държава (по Фукуяма) се нуждае от демократичен контрол и прозрачност (по Ротщайн), за да служи на обществото, а не на себе си.
- Симбиоза между големия град и провинцията – управлението съчетава по-високите очаквания за участие и цифрови услуги в градовете с базовата достъпност и справедливото разпределение в периферията, за да не бъде никой „забравен“.
- Симбиоза между сегашните и бъдещите поколения – доброто управление гледа отвъд следващите избори, балансирайки днешните нужди с дългосрочната устойчивост на държавата, икономиката и околната среда.
- Симбиоза между човека и изкуствения интелект – ИИ внася бързина, обработка на данни и обективност, а човекът запазва ценностите, преценката и крайната отговорност, така че технологията да подпомага, а не да замества управленското решение.

Именно в такива симбиози – и в симбиоза между симбиозите от този вид –се корени всеобщото разбиране за доброто управление, а не в надмощието на една гледна точка над останалите.

ИЗТОЧНИЦИ

Clarke, J. F. (1870) Wishing-to-Be. (Обикновено се посочва като източник на приписвания на Кларк афоризъм.)

Council of Europe (2008) Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level: The 12 Principles of Good Democratic Governance. Strasbourg: Council of Europe.

European Commission (2001) European Governance – A White Paper. COM(2001) 428 final. Brussels: European Commission.

Fukuyama, F. (2013) What Is Governance? Governance, 26(3), 347–368.

Grindle, M. S. (2004) Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. Governance, 17(4), 525–548.

Grindle, M. S. (2007) Good Enough Governance Revisited. Development Policy Review, 25(5), 553–574.

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2010) The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper 5430. Washington, D.C.: World Bank.

OECD (2024) OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results. Paris: OECD Publishing.

OECD (2025) Government at a Glance 2025. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en

Rothstein, B. (2011) The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective. Chicago: University of Chicago Press.

Rothstein, B., Teorell, J. (2008) What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. Governance, 21(2), 165–190.

Transparency International (2025) Corruption Perceptions Index 2024. Berlin: Transparency International.

UNESCAP (2009) What Is Good Governance? Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

United Nations (2016) Global and National Leadership in Good Governance. UN Chronicle. New York: United Nations.

Weber, M. (1922/1978) Economy and Society. Berkeley: University of California Press.

World Bank (1992) Governance and Development. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2024) Worldwide Governance Indicators. Washington, D.C.: World Bank.

ПАРТНЬОРСТВО ПОД УСЛОВИЕ: УЧАСТИЕТО НА НПО В ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЯ ПРОЦЕС ЧРЕЗ КОНСУЛТАТИВНИ СЪВЕТИ

Атанас Славов[1], Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

В публикацията се разглежда партньорството между публичните институции и НПО в рамките на консултативни съвети през призмата на кооперативните политически стратегии. Консултативните съвети са специални форми на партньорство и споделяне на отговорности и правомощия с НПО, в които се прилагат принципите и стандартите на кооперативните политически стратегии. Представени са възможностите за гражданско участие в изработването на законопроекти и други нормативни актове в институционалните рамки на консултативните съвети, създадени в законодателната и изпълнителната власт.

Ключови думи: *партньорство; кооперативни стратегии; консултативни съвети; участие на НПО; законодателен процес.*

[1] Атанас Славов е доцент, юрист - конституционалист, доктор по право на Университета на Глазгоу и доктор по конституционно право на СУ „Св. Климент Охридски”. Преподавател по публичноправни науки в СУ (катедра „Публична администрация“). Министър на правосъдието (2023-2024), народен представител в продължение на няколко мандата. Автор на монографиите „Гражданското участие в конституционната демокрация. Публичноправни перспективи“ , „Върховенството на конституцията. Същност и гаранции“, както и на десетки статии и студии в сферата на конституционното право, реформите на съдебната власт, антикорупционното законодателство и политики, гражданското участие, правото и религията, политическата теология.

PARTNERSHIP UNDER CONDITIONALITY: NGO PARTICIPATION IN LEGISLATIVE DRAFTING THROUGH CONSULTATIVE COUNCILS

Atanas Slavov[2], Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Abstract

Partnership between public institutions and NGOs within the framework of consultative councils is at the focus of this article. This partnership framework is studied through the prism of cooperative political strategies. Consultative bodies are forms of partnership and sharing of responsibility with NGOs that implement the principles and standards of cooperative political strategies. Existing opportunities for civic and NGO participation through the mechanisms of consultative councils in the process of drafting of legislation are presented.

Keywords: *partnership; cooperative political strategies; consultative councils; NGO participation; legislative drafting.*

Партньорството между публичните институции и НПО в рамките на консултативни съвети може да се разглежда като форма на кооперативна политическа стратегия, насочена към социалната функция за постигане на благоденствие (Танев, 2003, 223 – 225). В тези съвети представителите на гражданското общество не са просто участници в някаква форма на структуриран диалог – често с тях се споделят и се упражняват съвместно различни публични функции, а решенията (становищата, препоръките) на тези органи имат пряко влияние върху процеса на вземане на управленски решения и законодателни инициативи. По същество *кооперативният формат* на консултативните съвети изисква равнопоставеност на участниците, ясни, открити и честни правила за тяхното включване, насоченост към обществено значими цели, вземането на решения, основани на активен диалог и консенсусно начало (поне като стандарт и принцип), публичност и участие на заинтересованите страни. Прилагането на тези стандарти ще бъде проследено в правната рамка и дейността на консултативните съвети, създадени на различни нива на управлението.

[2] Atanas Slavov is an Associate Professor, Constitutional Lawyer, Doctor of Laws from the University of Glasgow, and a Doctor of Constitutional Law from Sofia University "St. Kliment Ohridski". Lecturer in Public Law Sciences at Sofia University (Public Administration Department). Minister of Justice (2023-2024), Member of the National Parliament for several terms. Author of the monographs "Civic Participation in Constitutional Democracy. Public Law Perspectives“ and "The Supremacy of the Constitution. Essence and Guarantees", as well as dozens of articles and studies in the field of constitutional law, judicial reforms, anti-corruption legislation, and policies, civic participation, law and religion, political theology.

ОБЩЕСТВЕН СЪВЕТ КЪМ КОМИСИЯТА ЗА ПРЯКОТО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ, ЖАЛБИТЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Като общонационална представителна институция, имаща пряка демократична легитимност, Народното събрание следва да е в максимална степен отворено и прозрачно за гражданите и организациите, като създава различни възможности те да участват в законодателния процес, в консултирането и обсъждането на законопроектите.

В последното десетилетие като форма на партньорство между законодателната власт и гражданското общество се възприе създаването на постоянна парламентарна комисия за взаимодействие с гражданските организации и създаване на специален обществен съвет към нея (Славов, 2017, 245 – 248). В общественият съвет, като форма на структуриран диалог с гражданското общество, се обсъждат преди всичко законопроекти и актуални теми за НПО и се приемат становища, които се представят и обсъждат с парламентарната комисия. По този начин гражданските организации участват пряко както в дейността на обществения съвет, така и на комисията.

Една от постоянните парламентарни комисии в 51-вото Народно събрание е Комисията за прякото участие на гражданите, жалбите и взаимодействието с гражданското общество. Съгласно чл. 22 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание[3] (ПОДНС) на комисията – наред с функциите ѝ на постоянна комисия, са възложени и няколко специални функции, свързани с гражданското участие и обществения контрол: 1) да дава становища по предложенията за референдуми и граждански инициативи по Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, както и петиции по чл. 45 от Конституцията; 2) да разглежда и дава становища по онлайн петиции на гражданите; 3) да провежда обществени обсъждания по въпроси от значим обществен интерес; 4) да осъществява парламентарно и гражданско наблюдение на дейността на държавните регулаторни органи чрез публични обсъждания; 5) да разглежда и дава становища по предложения за подобряване на законодателството, свързани със случаи, водещи до ангажиране на отговорност на държавата за вреди.

Съществена част от правомощията на комисията е да разглежда предложения, петиции, сигнали и жалби на гражданите, както и национални граждански инициативи и граждански инициативи за национален референдум по Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Комисията трябва да е „живата връзка“ на парламента с гражданското общество. Нещо повече, в ПОДНС е предвидено конкретно задължение на комисията да осигури възможност за пряко участие чрез портал за подаване на *онлайн петиции*, за да стане връзката с гражданите по-директна и гъвкава независимо къде се намират и откъде заявяват подкрепа за съответната онлайн петиция. Към края на 2025 г. няма данни това задължение да е изпълнено. Комисията трябва да подготвя доклад по темата на всяка петиция, който става неразделна част от нея и се предоставя на

[3] Обн. ДВ. бр.107 от 2024 г.

съответната компетентна комисия, а тя от своя страна е ангажирана с разглеждането на петицията по същество.

За да се активизира включването на структурите на гражданското общество в дейността на комисията, е предвидено създаването на *Обществен съвет* от представители на граждански организации, който има консултативни функции. Тази възможност съществува през последните повече от 10 години, като в различни мандати на парламента е създаван такъв съвет и има натрупана практика по активно взаимодействие с комисията. В правилата за създаването му Обществеият съвет е определен като „форма на партньорство между Народното събрание и структурите на гражданското общество с цел засилване на прозрачността в законодателния процес и осигуряване на обществено наблюдение и контрол върху дейността на законодателния орган“.[4]

Честите избори в периода 2021 – 2024 г. ограничиха възможностите за ефективно създаване и работа на консултативния орган и за адекватно взаимодействие с гражданското общество. През 2025 г. е проведен избор на нов състав на съвета, състоящ от 21 представители на граждански организации, с доказана експертиза в различни ресори на управлението и развитието на гражданското общество. Новият състав на съвета е утвърден през м. ноември с.г. Процедурата по избор на представители е публична. Водещи принципи са самоорганизацията и автономността на НПО, работещи в дадена сфера, които имат право да излъчат свой представител. Обществеият съвет изработва и публикува годишна програма за дейността си, в която включва организиране на съвместни събития с комисията (публични дискусии), изготвяне на анализи, препоръки и становища по законопроекти и др.[5]

Утвърдена практика е в дейността на съвета да се включват не само неговите членове, но и представители на други активни граждански организации, както и независими експерти. Съставът и начинът на формиране на съвета се определят с правила, приети от комисията. За да се осигури публичността на целия процес, е предвидено правилата да се публикуват на сайта на комисията на интернет страницата на НС. Според Вътрешните правила[6] Обществеият съвет подпомага комисията при организирането и провеждането на публични дискусии и обсъждания по въпроси и законопроекти от значим обществен интерес и оказва експертна помощ при обсъждането на постъпилите от неправителствени организации и граждани писмени становища и предложения.

Комисията провежда редовно – на всеки три месеца, съвместни заседания с Обществения съвет от представители на граждански организации. Заедно с Обществения съвет тя може

[4] Правила за избор на членове на Обществения съвет към Комисията за прякото участие на гражданите, жалбите и взаимодействието с гражданското общество в 51-ото Народното събрание, 22.05.2025 г. https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3616 (посетен на 10.02.2026 г.).

[5] План за работата на Обществения съвет към Комисията за прякото участие на гражданите, жалбите и взаимодействието с гражданското общество за 2026 г., вх. № КПУГЖВГО 51-528-00-59/ 19.12.2025 г.

[6] Вътрешни правила за работата на Комисията за прякото участие на гражданите, жалбите и взаимодействието с гражданското общество. https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3616 (посетен на 10.02.2026 г.)

да извършва оценка на действащото законодателство с цел подобряване на законодателството и избягване на бъдещи случаи на ангажиране на отговорността на държавата. Освен това комисията приема заключения и предложения и ги изпраща до съответните комисии, когато държавата е осъдена да заплати обезщетение за причинени вреди.

Установената институционална практика предвижда Обществеият съвет да основава дейността си на принципите на независимост, сътрудничество и взаимодействие с комисията, равнопоставеност, плурализъм на мненията, прозрачност и публичност. Становищата, докладите и протоколите от заседанията му следва да се публикуват на интернет страницата на комисията. Работата на Обществения съвет се подпомага от постоянни работни групи по областите на компетентност, които са максимално широко формулирани и включват всички основни области на публичните политики и управлението.

Сред основните функции на комисията е да разглежда постъпили предложения, петиции, сигнали и жалби на граждани. *Предложенията и петициите* могат да съдържат конкретни инициативи за приемане на законопроекти или вземане на решения от парламента в рамките на неговите правомощия. Съдържанието на петициите и предложенията може да има изцяло политически или управленски характер, както и да цели предизвикването на дебат по важни въпроси на провежданата политика. Поставяните въпроси следва да бъдат обсъдени в самата комисия в присъствието на заинтересованите страни, а при необходимост трябва да се проведе дебат или да се обсъди конкретно предложение (за решение, законопроект, декларация) и в пленарната зала. Комисията приема заключения след приключване на публичните обсъждания по разглеждания въпрос от значим обществен интерес.

Когато разглежда *сигнал* или *жалба*, комисията се ръководи от уредбата в ПОДНС, Вътрешните правила и Административнопроцесуалния кодекс. В зависимост от сложността на поставения проблем се провежда открито заседание на комисията в присъствието на жалбоподателите и отговорните институции, които трябва да решат проблема. Проблемът се дискутира и се взема решение, с което на съответните институции се препоръчва да вземат мерки за удовлетворяване на законосъобразните искания на гражданите.

Публичността на нейната дейност е осигурена чрез излъчването на заседанията ѝ в реално време чрез интернет страницата на Народното събрание. Комисията подлежи на периодична отчетност пред парламента, като на всеки три месеца представя доклад за дейността си.

Същевременно в публичното пространство, по време на парламентарни дебати и особено в медиите доминира критичен и дори негативен дискурс за функционирането на НПО. Нещо повече, в края на 2025 г. с подкрепата на мнозинството в парламента беше създадена временна парламентарна комисия, директно насочена срещу дейността на авторитетни и

легитимни НПО, с реален принос за развитието на гражданското общество в страната.[7] Впоследствие решението беше отменено. Дебатът за ролята и функциите на НПО често се свежда до директни обвинения за провеждане на някакво „външно влияние“, което противоречи на националните интереси, НПО се представят за „чуждестранни агенти“, използват се квалификации, уронващи доверието и публичния престиж на доказали се граждански организации, работещи в сферата на защитата правата на човека, антикорупцията, публичните политики.

ПАРТНЬОРСТВО В КОНСУЛТАТИВНИ СЪВЕТИ, СЪЗДАДЕНИ СЪС ЗАКОН

През последното десетилетие като форма на гражданското участие се утвърждава и възприема включването на представители на гражданското общество (НПО) в различни обществени консултативни съвети в рамките на изпълнителната власт. Общата възможност за това е уредена в Закона за администрацията, като със специални закони са създадени различни обществени консултативни съвети. Такъв специален закон е измененият през 2016 г. Закон за юридическите лица с нестопанска цел, с който към Министерския съвет се създава *Съвет за развитие на гражданското общество* (СРГО) (чл. 4 ЗЮЛНЦ) за разработване и провеждане на политики за подкрепа на развитието на гражданското общество. Учредяването на този съвет е резултат от застъпнически граждански инициативи на различни неправителствени организации, подкрепени от Министерство на правосъдието (в периода 2014 – 2016 г.). В съвета участват представители на юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на дейност в обществена полза. С цел осъществяване на пряка комуникация и взаимодействие с изпълнителната власт и за да има конкретна политически отговорност за подкрепа на развитието на гражданското общество, е предвидено председател на съвета да бъде заместник министър-председателят, отговорен за изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България. Съветът осъществява следните основни дейности: 1) Дава становища по всички проекти на нормативни актове, стратегии, програми и планове, които се отнасят до дейността на гражданските организации; 2) Координира и следи за изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България и плана за действие по стратегията; 3) Предлага на Министерския съвет план за действие, включително финансов, за изпълнение на стратегията за всяка следваща година и прави преглед и оценка на изпълнението; 4) Събира информация за финансирането на гражданските организации с публични средства с цел определяне на ефективността на

[7] Народно събрание. Временна комисия за установяване на факти и обстоятелства относно дейността на Джордж Сорос и Александър Сорос и техните фондации на територията на Република България, финансиращи български физически и юридически лица и неправителствени организации, както и установяване на свързаността им с политически партии, магистрати, образователни институции, медии, бизнес структури и органи на държавна власт, създадена на 25.11.2025 г. https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3758 (посетен на 10.02.2026 г.)

отпусканите средства; 5) Прави ежегоден преглед на потребностите и проблемите на гражданските организации, както и на техните резултати и постижения; 6) Подпомага процеса на взаимодействие между държавната и местните власти и гражданските организации; 7) Определя приоритетите и приема правилата и процедурите, както и разпределя средствата за насърчаване и финансова подкрепа на проекти с обществено значение на юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на обществено полезна дейност (чл. 4 ЗЮЛНЦ).

В структурно отношение съветът се състои от 15 членове, включително председател, които се определят с решение на Министерския съвет за срок от *три години* въз основа на *прозрачна и състезателна* процедура, включваща пряк избор на членовете от самите граждански организации. Акцентът е върху легитимацията „от долу нагоре“ и самоуправлението на гражданския сектор, както и партньорството му с институциите.

Въпреки че на законово ниво още през 2016 г. е предвиден конкретен механизъм за насърчаване и финансова подкрепа на проекти с обществено значение на организации за осъществяване на обществено полезна дейност, такъв все още не е пълноценно реализиран. На годишна база публичните средства би следвало да се предвиждат и разходват на конкурсен принцип съгласно приетия закон за държавния бюджет. Оценките на проектите и предложението за разпределението на средствата се осъществява по критерии, условия, правила и процедури, приети от съвета, и са създадени гаранции срещу потенциален конфликт на интереси.

През 2025 г. е проведен нов избор за членове на съвета и съставът му е обновен. След проведената публична състезателна процедура за негови членове са избрани авторитетни граждански организации, работещи в различни направления.[8] За изминалия период на функционирането му част от най-важните приоритети остават нереализирани поради политическата нестабилност, честите смени на ресорните вицепремиери и липсата на последователно изразен политически ангажимент към дейността на съвета. Това се отнася както за изработването на нова стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации, така и за създаването на механизма за финансиране на граждански инициативи и проекти от държавния бюджет. Тези приоритети остават водещи за новия състав на органа.[9] В годишния доклад за дейността на СРГО към юни 2025 г. политическата нестабилност, водеща до чести смени на правителства и ресорни вицепремиери, председателстващи съвета, се посочва като основна пречка пред неговото ефективното функциониране.[10]

[8] Вж. https://fgu.bg/novini/okonchatelno-e-utvarden-sastavat-na-saveta-za-razvitie-na-grazhdanskoto-obshtestvo/ (посетен на 10.02.2026 г.).

[9] Вж. https://bcnl.org/trainings/savet-za-razvitie-na-grazhdanskoto-obsth-2 (посетен на 10.02.2026 г.).

[10] Вж. https://www.strategy.bg/bg/advisory-boards/1902/view/7717/section (посетен на 10.02.2026 г.).

ПАРТЬОРСТВО В КОНСУЛТАТИВНИ СЪВЕТИ, СЪЗДАДЕНИ С АКТ НА ОРГАН НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Правното основание за създаването на консултативни съвети от органите на изпълнителната власт, които могат да се включват в изработване на законопроекти и други нормативни актове, е залегнало в Закона за администрацията (ЗА) (чл. чл. 21 – 22б; 45; 47 и 54 ЗА). Съгласно законовата уредба Министерският съвет може да създава съвети като *постоянно действащи консултативни органи на правителството*, осигуряващи координация в сферата на изпълнителната власт, както и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост. Съветите се ръководят от министър-председателя или от друг член на правителството и включват еднолични органи на изпълнителната власт или техни заместници, както и членове на колегиални органи на изпълнителната власт. Съвет се създава, преобразува се и се закрива с *постановление* на Министерския съвет въз основа на мотивирано предложение. В постановлението за създаване на съответния съвет се определят неговите задачи и структурен състав, както и администрацията, осигуряваща експертното и техническото му подпомагане. Организацията на дейността на съветите се урежда с правилник, приет от Министерския съвет, доколкото друго не е предвидено в постановлението за създаването му.

За участие в съветите могат да се привличат и други органи на изпълнителната власт, представители на органи на местното самоуправление при предварително изразено от тях съгласие, както и НПО, имащи отношение към дейността на съответния съвет. В постановлението за създаване на съвета могат да се предвиждат критерии за кандидатстване на организациите. В структурно отношение съветите се състоят от председател и членове, като могат да се обособят постоянни членове и разширен състав, както и наблюдатели от граждански организации, които участват в работата на даден съвет със или без право на глас. В допълнение към структурата – с оглед на по-ефективно осъществяване на дейността, е предвидено съветите да могат да създават работни групи за изготвяне на проекти на стратегически документи и нормативни актове или на други експертни предложения по конкретни въпроси, свързани с компетентността им. В състава на работните групи могат да се включват служители в съответните администрации, както и експерти на участващите граждански организации.

Във връзка с осъществяването на дейността си съветите трябва да организират работата си въз основа на приети от тях годишни работни програми, които съдържат конкретни задачи и срокове за изпълнение. Финансовото осигуряване на тези дейности са за сметка на бюджета на администрацията, на която е възложено да осигурява експертното и техническото им подпомагане. Председателят, членовете и наблюдателите не получават възнаграждение за участието си в съвета. За да се повиши прозрачността и отчетността в работата на всеки съвет, е предвидено задължение за изготвяне и представяне на ежегоден

доклад за дейността му пред Министерския съвет. Функционирането на съветите се подпомага от *секретариати*, които са административни звена в специализираната администрация или самостоятелни звена. Дейността на секретариата се ръководи и организира от секретар на съвета, който може да бъде и негов член.

Съответна законова уредба действа и по отношение на консултативните съвети, създавани от министри като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от специалната компетентност на органа. Тези съвети могат да включват експерти, както и представители на граждански организации, имащи отношение към дейността на съответното министерство. Дейността на консултативните съвети се обслужва от административните звена на министерството.

В Закона за администрацията е предвидена възможност председателите на държавни агенции и изпълнителните директори на изпълнителни агенции също да създават съвети като консултативни звена, като това предложение трябва да е съгласувано с ресорен заместник министър-председател (чл. 47, ал. 8 и чл. 54, ал. 8 ЗА).

Консултативните съвети, включващи представители на граждански организации, могат да бъдат класифицирани по различни формални критерии: съвети, създадени със закон или с акт на орган на изпълнителната власт (постановление, решение, заповед); съвети, в които представителите на граждански организации участват равнопоставено в дейността им или имат само статута на наблюдатели; съвети, които задължително трябва да бъдат включени в процеса по изготвяне на нормативни актове, като изразят становище, или такива, които могат по преценка на органа да бъдат поканени да се включат и др. (Проучване 2014). С оглед на стандартите и добрите практики на гражданско участие следва да се създават такива съвети, в които представителите на гражданското общество могат да участват равноправно, представените от тях становища да бъдат разглеждани, а институциите да зачитат позицията им. За да се гарантира публичността и легитимността на представителите на гражданското общество, при формирането на състава на даден съвет е необходимо техният избор да става въз основа на предварително обявени критерии, като могат да се предвидят различни процедури за определяне на представителството: открита процедура по подаване на заявления за участие в дейността на съвета; номиниране на представители от различни НПО с цел да се получи по-широка подкрепа от гражданския сектор; процедура по избор на представители измежду кандидати, получили широка гражданска подкрепа. Към този момент различни съвети, създадени с акт на изпълнителната власт (постановление на МС) включват в състава си представители на граждански организации: Съвет за прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото (с Граждански съвет); Национален съвет по антикорупционни политики (с Граждански съвет); Съвет за координация на участието в глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“; Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси; Национален съвет по въпросите на социалното включване и др.

За създадените и действащи консултативни съвети е изградена специална интернет страница към Интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА) и Административния регистър, в която би следвало да се предоставя актуална информация за техния състав, акта, с който са създадени, съществуващите работни групи, участието на граждански организации и др.[11] Съществувалият повече от десетилетие специален портал за консултативните съвети вече не е достъпен.[12] По-подробна информация за дейността на някои от съветите е достъпна на сайта на съответното ресорно министерство.[13]

Към Портала за обществени консултации също има раздел, съдържащ информация за консултативните съвети, в който са достъпни профилите на 123 органа.[14] Публикувани са правила и процедури за определяне на представители на граждански организации за участие в консултативни съвети, но не е ясно дали тези правила са задължителни или препоръчителни (липсва информация с какъв юридически акт и от кой орган са утвърдени).[15] Според правилата гражданските организации трябва да имат най-малко 3 години доказан опит в сферата на дейност на съответния консултативен съвет, техните представители се определят за срок от 4 години, като се спазват принципите за публичност и прозрачност на процедурата, защита на обществения интерес, зачитане на равнопоставеността и автономността на организациите, насърчаване на партньорството и др. При анализ на публичната информация, достъпна в сайта, се констатира, че често липсва актуална информация за осъществяваните дейности (отчет за дейността), както и годишна работна програма, информацията за планирани заседания, а съставът на някои съвети не е актуализиран с години. Тези дефицити поставят въпроса доколко прозрачно създадените съвети осъществяват дейността си, както и доколко активно взаимодействат с гражданското общество. При липса на актуална информация трудно може да се осъществи обществен контрол върху дейността на съветите и да се направи оценка на тяхната ефективност.

КОНСУЛТАТИВНИТЕ СЪВЕТИ КАТО УЧАСТНИК В ПРОЦЕСА НА ОБЩЕСТВЕНИ КОНСУЛТАЦИИ НА ЗАКОНОПРОЕКТИ

Консултативните съвети участват и в процеса на обществени консултации на законопроектите. Според съществуващите правила и стандарти обществените консултации дават възможност за максимално отворено участие на всички граждани, граждански

[11] Към Интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА) и Административния регистър има специално създадено подразделение за консултативните съвети. https://iisda.government.bg/ras/executive_power/cm_councils (посетен на 10.02.2026 г.).

[12] Портал за консултативни съвети. http://www.saveti.government.bg

[13] Съвет за прилагане на Национален координационен механизъм за върховенство на правото. https://www.justice.government.bg/home/index/4e50781a-edf0-48d5-a312-cf600372d1b0 (посетен на 10.02.2026 г.).

[14] Вж. https://www.strategy.bg/bg/advisory-boards (посетен на 16.02.2026 г.).

[15] Вж. https://www.strategy.bg/bg/advisory-boards/documents (посетен на 16.02.2026 г.).

организации и представители на бизнеса, т.е. на всички заинтересовани страни от приемането на дадена регулация (нормативна уредба). В този процес се включват и консултативните съвети с изразяването на становище, което е обсъдено и е получило подкрепа в състава на съвета.

Обществените консултации са непосредствен израз на принципите за публично, прозрачно, отговорно и включващо управление. Чрез прилагането на обществените консултации се реализират принципите на откритост, съгласуваност, обоснованост и предвидимост в процеса на изработване на нормативни актове, установени на законово ниво. Общата рамка за провеждане на обществени консултации е предвидена в Закона за нормативните актове (чл. 26 ЗНА). Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта е задължен да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада и предварителната оценка на въздействието. Това е първата стъпка от процедурата по *обществена консултация* на проекта на нормативен акт. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации[16], а когато е орган на местното самоуправление – на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет. На заинтересованите лица се предоставя най-малко *30-дневен срок* за предложения и становища по проекта. Само при изключителни случаи и при изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, който е не по-кратък от 14 дни. В рамките на този общ за всички граждани, граждански организации и други заинтересовани страни процес работещите консултативни съвети могат да направят своите предложения за промени в законопроектите, предлагайки аргументирано становище или организирайки публична дискусия по ключови въпроси за направеното предложение.

След приключването на обществената консултация и преди приемането на законопроекта или издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция *справка* за постъпилите предложения от граждани и граждански организации заедно с обосновка за неприетите предложения. Когато съставителят е орган на изпълнителната власт, публикуването на справката се извършва едновременно и на Портала за обществени консултации. По този начин се създава възможност за обратна връзка към представителите на гражданското общество и другите заинтересовани страни и се създават предпоставки за упражняване на гражданско наблюдение и контрол върху законотворческия процес.

В допълнение към законовата уредба на обществените консултации е изготвен и публикуван детайлен документ *Стандарти за провеждане на обществени консултации* (САР, 2019), който институциите следва да използват при организирането на различните

[16] Вж. Портал за обществени консултации: https://www.strategy.bg/bg/public-consultations (посетен на 10.02.2026 г.)

етапи на процеса. С този документ, заменящ подобен от 2009 г., се актуализират и адаптират стандартите, отчитайки натрупаната институционална практика. В документа са представени подробно различните етапи на обществената консултация: планиране; провеждане; анализ на резултатите; осигуряване на обратна връзка за участниците и оценка на консултацията. За да е ефективна, консултацията трябва да има пълноценно идентифициране на заинтересованите страни, както и тяхното включване с правилно фокусирани методи (Димов, 2021, 141 – 150).

В упоменатите стандарти са представени различни методи за провеждане на консултации. Задължителен е методът на публикуването на проекта на нормативен акт, както и на мотивите или доклада към него на интернет страницата на съответната институция и в Портала за обществени консултации. Сред другите основни използвани методи са преките интервюта със заинтересованите страни, организирането на фокус групи, консултативни комисии, национални форуми и публични дебати, онлайн форуми, провеждане на проучвания на общественото мнение, на бизнеса, анкетни проучвания и др. (САР, 2019, 193 – 199).

Законовото задължение за предварително публикуване на проекта за нормативен акт и неговото консултиране със заинтересованите страни е в основата на изграждането на отношения на сътрудничество и взаимодействие между публичната власт и гражданското общество. В този процес запазването на автономията на гражданските субекти и спазването на принципите за откритост и прозрачност на институциите е от съществено значение за формирането на нов модел на взаимодействие в сферата на публичността. Това взаимодействие в публичен интерес по необходимост предполага не само дух на сътрудничество, но и на отчетност, бдителност и контрол върху публичната власт (Стефанова, 2019, 19 – 32).

Обществени консултации се провеждат и в рамките на изготвянето на *оценка на въздействието* на нормативните актове (Танев, 2008, 273 – 288, 324 – 328; Томова, 2008, 134 – 135). Въвеждането на оценката на въздействието като част от процеса по нормотворчество е ключово за отварянето на институциите към формите и възможностите на гражданското участие. В ЗНА са регламентирани само основните принципи, понятия и процедури за извършване на оценка на въздействието, задължително включващи обществените консултации като част от процес (Димов, 2017). Оценката на въздействието се осъществява при зачитане на принципите на откритост, обоснованост, съгласуваност със заинтересованите страни, пропорционалност, ефикасност и ефективност. Спазването на тези принципи гарантира на практика, че предложенията и становищата на заинтересованите страни (граждани, НПО, консултативни органи, професионални и браншови съюзи и др.) ще бъдат отчетени и анализирани при подготовката на нормативни актове. Процесът по извършване на оценка на въздействието включва *провеждане на консултации със заинтересованите страни*. Нещо повече, провеждането на такива консултации е задължителен елемент от осъществяването на *цялостна* предварителна

оценка на въздействието и предшества обществените консултации на вече изготвения проект на нормативен акт по реда на чл. 26 ЗНА. В този случай консултациите се провеждат чрез различни способи и форми: обсъждане на проекта в рамките на консултативни органи, чрез Портала за обществени консултации и интернет страниците на съответните институции; срещи със заинтересованите страни; фокус групи; изследване на общественото мнение; интервюта; други подходящи форми съгласно спецификата на проекта на нормативен акт. В заключителният етап резултатите от проведените консултации се включват в справка за приетите предложения заедно с обосновка за неприетите.

Законовото уреждане на обществените консултации на проекти на нормативни актове, изискващо провеждане на широки и включващи консултации със заинтересованите страни, в т.ч. чрез участието в процеса на специално създадени консултативни съвети, е реална възможност за включването на структурите на гражданското общество в законотворческия процес. С тази форма на гражданско участие се реализират на практика принципите на публичност, откритост и съгласуваност в дейността на институциите.

***

Динамичната и нестабилна публична и институционална среда през последните пет години е един от основните дефицити във формите на партньорство между институциите и НПО в рамките на консултативни съвети. Приемаме за установено, че институциите имат изградени форми на партньорство и консултиране с представители на НПО и заинтересованите страни (консултативни съвети, процедура по обществени консултации). Въпреки че правната рамка не е оптимална, тя създава възможности, които институциите и НПО използват, но със съществени ограничения. Времето за институционално формиране на консултативните органи по включващ и легитимен начин е ограничено от кратките мандати на самите институции и техните политически ръководства. Докато се формира съответния консултативен съвет и се изготви работна програма и планиране на дейността, се преминава в режим на подготовка за следващите парламентарни избори (осем за пет години), което води до продължително прекъсване в дейността на съответните консултативни органи.

Освен времето и динамичната политическа среда друг ограничител на дейността на консултативните съвети е свързан с институционалното отношение и осъществяването на обратната връзка. Ако представените становища и предложения не се отчитат и не се включват при разработването на законопроекти, намалява както ефективността в дейността на консултативния съвет, така и мотивацията на членовете на органа.

Третият съществен дефицит, поставящ партньорството под условие, е свързан с публичната достъпност до информация за структурирането и планирането на дейността на консултативните съвети. Липсата на актуална и достатъчно детайлна информация е като препятствие по отношение на активното участие на по-широк кръг представители на

гражданското общество, така и пречка за значимо публично въздействие на дейността на тези органи. Затворените (ексклузивни) форми на участие не променят качествено институционалната среда. Основите на партньорството между институциите и НПО са положени, но прилагането на принципите на кооперативните стратегии все още не е пълноценно.

БИБЛИОГРАФИЯ

Димов, Т. (2021) По-добро нормотворчество в Европейския съюз и България. София: Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“ [Dimov, T. (2021) Po-dobro normotvorchestvo v Evropeyskia sayuz i Bulgaria. Sofia: Izdatelstvo na BAN „Prof. Marin Drinov“].

Димов, Т. (2017) Оценка на въз действието на регулирането, София: Сиела [Dimov, T. (2017) Otsenka na vaz deystvieto na reguliraneto, Sofia: Siela].

Славов, А. (2017) Гражданското участие в конституционната демокрация. Публичноправни перспективи. София: Сиела [Slavov, A. (2017) Grazhdanskoto uchastie v konstitutsionnata demokratsia. Publichnopravni perspektivi. Sofia: Siela].

Стефанова, М. (2019) Публичният интерес в управлението на местно ниво. София: УИ „Св. Климент Охридски“ [Stefanova, M. (2019) Publichniyat interes v upravlenieto na mestno nivo. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“].

Танев, Т. (2008) Анализ на публични политики. София: Военно издателство [Tanev, T. (2008) Analiz na publichni politiki. Sofia: Voenno izdatelstvo].

Танев, Т. (2003) Политическите стратегии. София: УИ „Св. Климент Охридски“ [Tanev, T. (2003) Politicheskite strategii. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“].

Томова, Т. (2008) Изработване на политики, програми, проекти. София: Българско училище за политика [Tomova, T. (2008) Izrabotvane na politiki, programi, proekti. Sofia: Balgarsko uchilishte za politika].

Проучване на съществуващите консултативни съвети и интернет форми за гражданско участие в България. София: Българско училище за политика (2014) [Prouchvane na sashtestvuvashtite konsultativni saveti i internet formi za grazhdansko uchastie v Bulgaria. Sofia: Balgarsko uchilishte za politika (2014)]. http://www.schoolofpolitics.org/norwegian-grant/doc/BG_prouchvane.pdf

САР (2019) Стандарти за провеждане на обществени консултации. София: САР на Министерския съвет [SAR (2019) Standarti za provezhdane na obshtestveni konsultatsii. Sofia: SAR na Ministerskia savet]. https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=296&y=&m=&d=

PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT

FROM TRADITIONAL BUREAUCRACY TO NEW PUBLIC MANAGEMENT: ORGANIZATIONAL TRANSFORMATIONS IN THE MINISTRY OF DEVELOPMENT DURING THE ECONOMIC CRISIS

Aikaterini-Maria Mpalta[1], Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Abstract

This article examines the organizational transformation of the Greek Ministry of Development during the period of the economic crisis (2010-2018), focusing on the transition from the traditional Weberian bureaucratic model to the principles of New Public Management (NPM). Through the analysis of structural changes, such as administrative mergers and the decentralization of competencies to autonomous bodies, the study explores how fiscal pressure acted as a catalyst for reform. Special emphasis is placed on the role of digital governance (e-government) as a tool for accountability and transparency, as well as the challenges of managing human resources in an environment of severe austerity. The article concludes that while significant steps have been taken toward a "leaner" and more efficient organization, the transition remains a hybrid process, balancing between legislative compliance and the pursuit of measurable results.

Keywords: *New Public Management, organizational change, bureaucracy, digital governance, accountability.*

INTRODUCTION

For decades, the organizational process of the public sector in Greece remained trapped in a strictly hierarchical, Weberian model, characterized by formalism, centralization, and a lack of adaptability. The 2010 economic crisis acted as the turning point that imposed a transition toward a new organizational paradigm. The Ministry of Development served as the primary field for implementing New Public Management (NPM) principles, as the survival of the Greek economy depended directly on this organization's ability to produce with minimal resources (Munzhedzi, 2021).

[1] Aikaterini-Maria Mpalta holds a degree in Economics and has completed two Master's degrees—one in Project Management and another in Special Education. During the current academic year, she is working as a teacher in a special education school. Her academic and research interests focus on Public Administration, particularly on change management and organizational structures in the public sector. Her doctoral dissertation is entitled "Change Management and Organization in the Public Sector during the Economic Crisis: The Case of the Ministry of Development."

According to Hyndman and Lapsley (2016), NPM is not a single theory, but a set of administrative practices borrowed from the private sector, aiming for economy, efficiency, and effectiveness. In the Ministry of Development, applying these principles meant deconstructing the traditional "provider-state" and creating a "regulatory-state," which focuses on setting rules and monitoring compliance rather than direct involvement in economic activity.

Lambropoulos (2017) underscores that the organizational transformation of the Ministry during the crisis was not an internal choice for self-improvement, but a structural necessity dictated by the need for fiscal consolidation and the pressure to absorb NSRF (ESPA) funds. Spanou (2019) adds that this transition was characterized by "double pressure": the need for a drastic reduction in personnel and expenditures on one hand, and the demand for higher quality services for investors and citizens on the other. This article examines the organizational changes at the Ministry of Development, analyzing the transition from bureaucratic structures to performance-based systems. It explores the impact of mergers, the introduction of accountability systems, and the significance of digital governance as the organization's "new operating system".

THE THEORETICAL BACKGROUND OF NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

To understand the extent of the transformation at the Ministry of Development, we must analyze the theoretical framework of NPM and how it conflicts with traditional bureaucracy.

Critique of the Weberian Model

The traditional organizational model is based on adherence to rules and a hierarchical pyramid. According to Pollitt and Bouckaert (2017), this model is extremely stable during periods of calm but fails miserably during crises due to its lack of flexibility. At the Ministry of Development, the crisis highlighted that an obsession with process hindered results. The sought-after change aimed to transform the civil servant from a "rule-executor" into a "manager" who handles resources and objectives.

The Pillars of NPM in the Ministry of Development

NPM introduces three key changes implemented at the Ministry:

- Decentralization and autonomy: The creation of independent units (e.g., General Secretariat for Strategic Investments) operating with greater flexibility.
- Performance measurement: The introduction of indicators to monitor project progress. Nikitas and Vasilopoulou (2022) state that goal-setting became the central management tool, replacing vague policy directions.
- Competition and market: The use of private-sector practices, such as public-private partnerships (PPPs) under Ministry supervision.

"Lean" Management in an Environment of Austerity

A subcategory of NPM that emerged during the crisis is Lean Government. According to Lambropoulos (2017), austerity did not just mean cuts, but the requirement for "more with less".

The organizational restructuring aimed to eliminate "waste" in administrative processes. This was expressed by reducing the signatures required for an administrative act -a change known in organizational design theory as "flattening of the hierarchy". However, Pollitt and Bouckaert (2017) warn that over-focusing on efficiency can undermine institutional capacity if it leads to a dramatic reduction in specialized personnel- a phenomenon acutely observed in the Ministry as experienced staff departed due to salary reductions.

STRUCTURAL CHANGES, MERGERS, AND THE NEW MINISTRY ARCHITECTURE

The restructuring of the Ministry of Development during the period 2010-2018 was not a mere administrative adjustment; it was a violent reconfiguration of the state's operational logic. Under the strict supervision of the Economic Adjustment Programs, the reform effort aimed to impose a new functional model capable of meeting harsh fiscal adjustment requirements while simultaneously boosting economic growth.

The central strategic idea was the transition from an "executive state" (a state that does everything itself) to a "steering" ministry. In this new architecture, the Ministry's core services would focus solely on strategic design, policy formulation, and legislation, divesting themselves of micromanagement and executive details. This separation of "steering" from "rowing" is a hallmark of New Public Management (NPM), yet its implementation in the rigid Greek context proved arduous (Kivotidis, 2024).

The Merger Strategy and the Reduction of Administrative Costs

The first phase of the restructuring involved drastic consolidation. Lambropoulos (2017) notes that the crisis forced the merger of large organic units -most notably the fusion of the General Secretariats of Commerce, Industry, and Consumer Protection- primarily to save resources. This strategy was driven by the "One Entity" principle, aiming to unify the fragmented identity of the Ministry.

Rationalization and Economies of Scale The primary goal was "downsizing" to eliminate overlapping responsibilities and reduce overhead. In the pre-crisis era, each General Secretariat maintained its own Financial and Administrative Support departments, leading to a massive duplication of effort. The new Organic Laws (Organization Charts) centralized these support functions into a single General Directorate. This theoretically allowed for "economies of scale," reducing the number of director positions and freeing up staff for frontline duties (Wiesendahl, 2024).

The "Organic Shock" of Mergers. However, the human aspect of these mergers was traumatic. Pollitt and Bouckaert (2017) point out that mergers during austerity often create "organic shock" as different organizational cultures are forced to coexist under the same roof.

- Cultural Clash: The Ministry faced a clash between the "engineering culture" of the Industry Secretariat (focused on technical standards and investments) and the

"legalistic/inspection culture" of the Commerce Secretariat (focused on price controls and market policing).

- Internal Friction: Forcing these distinct groups to collaborate without adequate preparation led to friction. Questions of hierarchy–such as which Director would lead the merged unit–created internal rivalries that often-paralyzed decision-making for months.

The Lack of Digital Integration

Furthermore, the structural merger was not immediately followed by operational integration. Spanou (2019) argues that the effort was hindered initially by the lack of a unified management information system. For years, the merged units used incompatible databases and file protocols. This meant that while they were legally one entity, operationally they remained "silos," unable to share data on businesses or inspections efficiently.

Horizontal Management To counter this, the new organizational chart attempted to introduce "horizontal management" for specific projects. Instead of the vertical command chain, cross-functional "Task Forces" were created to handle complex issues like the implementation of the NSRF (ESPA) or the simplification of licensing, forcing employees from different sectors to work together.

Creation of Autonomous Units and Decentralization (Agencification)

Beyond internal merging, the most significant architectural change was the delegation of authority. A core NPM principle is "decoupling," or separating strategic functions (which remain with the Ministry) from operational functions (which are transferred to specialized agencies).

The Rise of Executive Agencies This trend, known in the literature as "agencification," was seen in the strengthening or creation of autonomous bodies like "Enterprise Greece" (the investment promotion agency) and the "Hellenic Development Bank". Nikitas and Vasilopoulou (2022) mention that transferring critical competencies to bodies operating with private-sector criteria allowed for significantly faster decision-making.

- Flexibility: Unlike the central Ministry, these bodies could hire specialized staff (marketing experts, investment bankers) outside the restrictive public sector salary grid and operate under private law contracts.
- Speed: Free from the heavy administrative code that governs the Ministry, they could approve investment plans or issue export guidelines in a fraction of the time.

From Direct Control to Indirect Governance However, this "externalization" created a new challenge: the "Principal-Agent problem." It challenged the Ministry to move from direct control to "indirect governance". The political leadership found itself in a position where it could no longer order these bodies to act but had to steer them. The Ministry had to learn to oversee these bodies via performance contracts and Key Performance Indicators (KPIs) rather than traditional administrative orders (Dipura, Soediantono, 2022). This transition was difficult, as the Ministry often lacked the expertise to effectively monitor the complex financial or promotional activities

of these autonomous entities, leading to occasional disconnects between government policy and agency action.

ACCOUNTABILITY, TRANSPARENCY, AND E-GOVERNMENT: THE DIGITAL PANOPTICON

The transition from the traditional Weberian administration to the New Public Management model fundamentally redefined the concept of accountability within the Ministry of Development. In the pre-crisis era, accountability was strictly "hierarchical" and "procedural": the civil servant answered only to their superior regarding whether a process followed the letter of the law, regardless of the outcome (Janssen, Van der Voort, 2020).

NPM introduced a paradigm shift towards "managerial accountability," which is oriented toward results, cost-efficiency, and transparency for the citizen-customer. To achieve this in a resistance-prone environment, the Ministry relied heavily on digital governance. Technology was not merely a tool for modernization; it served as a mechanism of surveillance and control -a "digital panopticon"- that forced transparency upon a reluctant bureaucracy (Monteiro, Alder, 2022).

"Diavgeia" and the Institutionalization of Transparency

The most groundbreaking intervention was the introduction of the "Diavgeia" (Transparency) program. This system radically altered the administrative flow by introducing a simple but powerful rule: no administrative act is valid unless it is published online and receives a unique Internet Upload Number (ADA) (Loukis, Chryso, 2024).

For the Ministry of Development, which manages investment laws and public spending, this was revolutionary.

- Real-time Visibility: Every decision regarding subsidies, staff transfers, or expenditures became visible to citizens and journalists in real-time. This acted as a powerful preventive mechanism against arbitrariness.
- Dissolution of Information Monopoly**:** Previously, only the bureaucrat and the minister knew the status of a decision. Digitization democratized this information, stripping the hierarchy of its power to hide or delay files.

Electronic Procurement as an Anti-Corruption Shield

Public procurement has historically been a high-risk area for corruption. The implementation of the National Electronic Public Procurement System at the Ministry of Development aimed to depersonalize this process (Demin et al. 2020).

- The End of "Paper Envelopes": The transition to fully digital bidding meant that sealed paper offers -which could be tampered with or "lost"- were replaced by encrypted digital files.
- Standardization: The system forced the use of standardized templates, preventing the practice of "tailor-made" tenders designed to favor specific suppliers.

- Audit Trail: Every click and document submission is logged, creating an immutable digital audit trail. Nikitas and Vasilopoulou (2022) argue that in this context, e-government acted as a potent "antidote" to clientelism, as the system creates a barrier between the political patron and the administrative outcome.

The "NotifyBusiness" Paradigm: Depersonalization of Service

A critical aspect of the reform was minimizing the physical contact between the regulator and the regulated. The "NotifyBusiness" system for business licensing represents the pinnacle of this strategy.

- Removing the "Facilitator": By allowing entrepreneurs to submit notifications remotely, the system eliminated the need for face-to-face interaction with civil servants. Systems like "NotifyBusiness" reduced employee-client contact, thereby lowering corruption opportunities and "petty bribery".
- Automated Rules: The system applies rules automatically. If a business meets the criteria, the system acknowledges it. There is no room for an official to exercise discretion -or to demand favors in exchange for "interpreting" the law favorably.

Goal-setting, Performance Measurement, and its Pitfalls

While digitization provided the *tools* for accountability, NPM also requires *metrics*. Introducing performance evaluation was one of the most contentious aspects of the reform. Vakola and Nikolaou (2005) note that in organizations without such traditions, performance indicators are met with deep suspicion and high stress.

The Pressure of Absorption The primary Key Performance Indicator (KPI) during the crisis was the absorption rate of EU Structural Funds (NSRF). The Ministry was under immense pressure to execute the budget to inject liquidity into the starving economy. Monitoring NSRF absorption mandated strict timelines and quantitative targets.

"Gaming the System". However, the obsession with quantitative targets led to unintended consequences. Pollitt and Bouckaert (2017) warn of the phenomenon of "gaming the system," where employees or departments focus entirely on hitting the specific metric while ignoring the broader service quality or impact.

- Quantity over Quality: In the Ministry's case, the pressure to show high absorption rates sometimes led to the approval of mature but low-value projects, rather than complex, high-impact investments that would take longer to mature.
- Rushed Designs: Spanou (2019) notes that the pressure for rapid absorption sometimes led to rushed project designs. To meet a deadline and avoid losing funds, officials might approve incomplete plans, leading to implementation problems and legal delays down the line. This highlights the limits of NPM: when indicators become the sole focus, the actual public value can be compromised.

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT AND THE EMERGENCE OF A NEW MANAGEMENT CULTURE

The transition to New Public Management (NPM) is not merely a technical exercise of changing laws and organizational charts; it requires a radical transformation of the human element. For the Ministry of Development, the period 2010-2018 was characterized by a profound paradox: the organization demanded more from its employees (higher productivity, digital skills, adaptability) while offering significantly less in return (drastic salary cuts, career stagnation, job insecurity). This section analyzes the turbulent emergence of a new management culture amidst an environment of austerity and "reform fatigue."

Leadership as a Catalyst for Organizational Change

In any change management initiative, leadership is the primary driver. However, the economic crisis in Greece precipitated a "crisis of trust" between the political leadership and the administrative hierarchy.

The Collapse of the Psychological Contract. Vakola and Nikolaou (2005) emphasize that organizational change is intrinsically linked to the "psychological contract" -the unwritten mutual expectations between employer and employee. In the pre-crisis Ministry, this contract offered job security and low stress in exchange for modest pay. The crisis shattered this agreement. The horizontal cuts to salaries and pensions made the exercise of "transformational leadership" extremely difficult. It is arduous for a leader to inspire a vision of "modernization" when the workforce views every reform as a prelude to further austerity.

From "Functionary" to "Manager" Despite these hurdles, a shift in leadership style began to emerge, particularly in the newly created autonomous units. Pollitt and Bouckaert (2017) describe this as the transition from the traditional "civil servant-functionary" (whose duty is to administer the law) to the "public manager" (whose duty is to achieve results). A new generation of managers -often younger and foreign-educated- attempted to adopt participatory models, moving away from the authoritarian "command and control" style. These managers focused on setting targets and problem-solving rather than mere protocol observance. However, this often created a "culture war" within the Ministry between the "old guard" of bureaucrats, who prioritized legality, and the "new technocrats," who prioritized efficiency.

Training, Reskilling, and the "Digital Divide"

The adoption of NPM tools (digital signatures, electronic procurement, cloud databases) exposed a severe skills gap within the Ministry's workforce. The average age of employees was high, and digital literacy varied significantly (Papada et al. 2023; Kivotidis, 2024).

The Challenge of Reskilling. To bridge this gap, the Ministry implemented retraining programs focusing on digital skills and modern project management methodologies, such as Lean Six Sigma (aimed at reducing process waste). The goal was to convert administrative staff into

"information workers." However, the lack of resources meant that training was often sporadic rather than systematic (Katsaros, Tsirikas, Kosta, 2020).

Ideological and Practical Resistance. Resistance to these training initiatives was significant. Spanou (2019) notes a strong "ideological resistance" where many employees equated NPM practices with the "privatization" of the state and the intrusion of neoliberal business logic into public service. Furthermore, there was practical resistance born of fear. Older employees, accustomed to paper-based workflows, feared that their inability to master complex systems like ESHDIS would lead to their marginalization or dismissal. This highlights that resistance was not always about "laziness," but often about anxiety regarding professional relevance in the new digital era.

Incentives and Disincentives in an Austerity Environment

Perhaps the most critical failure of the reform period was the inability to construct a viable incentive system. NPM theory relies heavily on performance-related pay (bonuses) to motivate staff. In Greece, however, the fiscal framework explicitly prohibited such financial rewards.

The Motivation Vacuum. With financial bonuses non-existent and promotions frozen, management had to rely almost exclusively on "moral incentives" and a sense of public duty. Leaders appealed to the employees' patriotism and the urgent need to save the national economy. While this worked initially for a core group of highly motivated staff ("Satisfaction from results"), it was not sustainable in the long term.

The "Brain Drain" Phenomenon. The lack of incentives had a tangible negative impact: the "Brain Drain." Highly skilled employees, particularly those with degrees in finance, law, or engineering who were critical for the Ministry’s development strategy, opted to leave the public sector or emigrate. They could not justify the high workload and responsibility for salaries that had been slashed by up to 40%. Consequently, the Ministry was often left with a "hollowed-out" workforce, struggling to retain the very talent needed to implement complex reforms. As Lambropoulos (2017) notes, reforms were constantly presented as "sacrifices," leading to a workforce that felt punished rather than empowered, creating a fertile ground for passive resistance and low morale.

CONCLUSIONS AND CRITICAL ASSESSMENT OF THE TRANSFORMATION

The transformation of the Greek Ministry of Development during the crisis years (2010-2018) constitutes a definitive case study of administrative reform under extreme duress. The journey from a rigid, "Weberian" bureaucracy to a model influenced by New Public Management remains incomplete, yet the changes effected are decisive and largely irreversible. The crisis acted as a violent catalyst, forcing decades of delayed structural adjustments to occur within a few years. However, a critical assessment reveals a landscape of contrasts: impressive technological leaps coexisting with persistent cultural rigidities.

Despite the hardships, the Ministry that emerged from the crisis is fundamentally different from the chaotic organization of 2009. The adoption of NPM principles has yielded tangible benefits that constitute the organization's new "institutional capital."

A "Leaner" Organization: Through the painful but necessary process of mergers and the consolidation of silos, the Ministry achieved significant economies of scale. Nikitas and Vasilopoulou (2022) conclude that the Ministry is now a much "leaner" and more effective organization. The elimination of overlapping directorates reduced administrative operational costs and clarified the chain of command.

The Digital Acquis: The most profound achievement is the digitization of administrative processes. Tools like "Diavgeia,", and NotifyBusiness created a "digital iron cage" that enforces transparency. These systems have successfully depersonalized the relationship between the state and the market, drastically reducing the opportunities for "petty corruption" and simplifying the daily life of investors. The shift from "ex-ante" licensing to "ex-post" control is a paradigm shift that has permanently altered the business environment (Maepa, 2022).

Extroversion: The Ministry successfully pivoted from a purely regulatory role to a developmental one. The creation of autonomous agencies like "Enterprise Greece" signaled a shift towards a citizen-oriented and market-friendly culture, prioritizing the attraction of Foreign Direct Investment (FDI) over mere bureaucratic policing (Contractor et al. 2020).

However, the transformation was not without severe flaws. The critique of the 2010-2018 period highlights that the reforms were often unbalanced, prioritizing legal and fiscal compliance over human capital development.

"Law-centered" vs. "Human-centered": The reform strategy was heavily top-down and legalistic. Immense energy was spent on drafting new laws and organizational charts, but very little on change management and training. As a result, the reform was often "law-centered" rather than "human-centered". Employees felt alienated, viewing the changes as hostile acts imposed by foreign creditors rather than necessary modernization.

The Trap of Quantification: Lambropoulos (2017) emphasizes that the obsession with quantitative targets (such as the number of laws passed or the absorption rate of funds) sometimes downgraded administrative quality. In the rush to meet the "milestones" set by the Memoranda, complex problems were often treated superficially, leading to regulations that were technically compliant but operationally flawed.

Artificial Capacity: A critical weakness was the reliance on external aid. Spanou (2019) argues that the heavy use of the "Task Force for Greece" and external consultants created "artificial capacity". The Ministry appeared effective as long as consultants were driving the projects, but this capacity often collapsed upon their departure, as there was insufficient knowledge transfer to the permanent staff.

In conclusion, the Ministry of Development did not fully transform into a private-sector-style corporation, nor did it remain a traditional bureaucracy. Instead, it mutated into a "Hybrid

Model"–or what scholars call a "Neo-Weberian State." This model combines the strict adherence to legality (a remnant of the past) with the drive for efficiency and results (the influence of NPM). The challenge ahead is no longer about survival. The Ministry must transition from the era of "Crisis Management" – characterized by frantic cuts and emergency legislation – to the era of "Development Management" (Gogalniceanu et al. 2021). This requires a new strategy that focuses less on passing laws and more on building the internal capacity of the organization: investing in human resources, restoring the "psychological contract" with employees, and ensuring that the digital tools are used not just to monitor, but to innovate. Only then will the "creative destruction" of the crisis yield a truly sustainable administrative model.

REFERENCES

Contractor, F. J., Dangol, R., Nuruzzaman, N., Raghunath, S. (2020) How do country regulations and business environment impact foreign direct investment (FDI) inflows? International Business Review, 29(2), 101640.

Demin, A. V., Milkina, I. V., Kosarin, S. P. (2020) Improving the electronic system of public procurement in the provision of housing and communal services. In Institute of Scientific Communications Conference. Springer International Publishing, 1099-1107.

Dipura, S., Soediantono, D. (2022) Benefits of key performance indicators (KPI) and proposed applications in the defense industry: a literature review. International Journal of Social and Management Studies, 3(4), 23-33.

Gogalniceanu, P., Karydis, N., Loukopoulos, I., Kessaris, N., Sevdalis, N., Mamode, N. (2021) Avoid, trap, and mitigate: development of an evidence-based crisis management framework in surgery. Journal of the American College of Surgeons, 233(4), 526-536.

Hyndman, N., Lapsley, I. (2016) New Public Management: The Cyclical Nature of Administrative Reform. British Accounting Review, 48(1), 5-11.

Janssen, M., Van der Voort, H. (2020) Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. International journal of information management, 55, 102180.

Katsaros, K. K., Tsirikas, A. N., Kosta, G. C. (2020) The impact of leadership on firm financial performance: the mediating role of employees' readiness to change. Leadership and Organization Development Journal, 41(3), 333-347.

Kivotidis, D. (2024) Retrogression disguised as ‘Innovation’: The case of the ‘Executive State’in Greece. In N. Kohtamäki, E. Peuker and N. Zaun, eds. Innovative Public Governance in Times of Crisis. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 65-85.

Lambropoulos, C. (2017) Public Administration and Economic Crisis: The Reform Effort in Greece (2010-2016). Papazisi Publications.

Loukis, E., Chryso, K. (2024) Economic Crisis and Government Digital Transformation–Some Positive Evidence. In International Conference on Electronic Government. Springer Nature Switzerland, 81-98.

Maepa, D. N. (2022) Assessment of electronic public procurement readiness in government departments. M Tech dissertation, Tshwane University of Technology. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Dineo-Maepa/publication/371754044_Assessment_of_electronic_public_procurement_readiness_in_government_departments/links/6493295d8de7ed28ba42ae56/Assessment-of-electronic-public-procurement-readiness-in-government-departments.pdf (Accessed 15 May 2026).

Monteiro, P., Adler, P. S. (2022) Bureaucracy for the 21st century: Clarifying and expanding our view of bureaucratic organization. Academy of Management Annals, 16(2), 427-475.

Munzhedzi, P. H. (2021) An evaluation of the application of the new public management principles in the South African municipalities. Journal of Public Affairs, 21(1), e2132.

Nikitas, A., Vasilopoulou, E. (2022) Bureaucracy, Austerity and Digital Transformation: Lessons from the Greek Crisis. Public Policy and Administration Review, 10(2), 45-62.

Papada, E., Altman, D., Angiolillo, F., Gastaldi, L., Köhler, T., Lundstedt, M., and Lindberg, S. I. (2023) Defiance in the face of autocratization. Democracy report 2023. Democracy Report.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017) Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity (4th ed.). Oxford University Press.

Spanou, C. (2019) Public Administration Reforms under External Pressure: The Greek Experience. Sakkoula Publications.

Vakola, M., Nikolaou, I. (2005) Attitudes towards Organizational Change: What is the Role of Employees' Stress and Commitment? Employee Relations, 27(2), 160-174.

Wiesendahl, E. (2024) The Study of Party Democratic and Party State Rule. In Political Party Research: An Overview. Springer Fachmedien Wiesbaden, 357-419.

DIGITAL NUDGING IN HEALTHCARE HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

Elissavet Frengidou[1], Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Abstract

The rapid digital transformation of healthcare has significantly reshaped human resource management practices, creating new opportunities and challenges for healthcare organizations. Within this context, digital nudging has emerged as a behavioral strategy that uses digital technologies and interface design to influence employee behavior in subtle and non-coercive ways. This article explores the role of digital nudging in healthcare human resource management by examining its theoretical foundations, practical applications, and ethical implications. Particular attention is given to the use of digital nudges in employee wellness initiatives, burnout prevention, professional development, recruitment, scheduling, and organizational communication. The study highlights how digital interventions integrated into healthcare systems may contribute to improved employee engagement, workflow efficiency, and organizational performance. At the same time, the article adopts a critical perspective by discussing concerns related to employee autonomy, privacy, surveillance, digital fatigue, and algorithmic bias. The analysis suggests that although digital nudging may support healthcare professionals in demanding work environments, it cannot replace broader structural reforms addressing workforce shortages, excessive workloads, and organizational pressures. The article concludes that the effectiveness of digital nudging depends largely on ethical implementation, transparency, and respect for professional autonomy. Consequently, healthcare organizations must balance technological innovation with human-centered values in order to ensure that digital transformation contributes not only to organizational efficiency but also to the well-being and dignity of healthcare workers.

Keywords: *healthcare, human resource management, digital transformation, digital nudging.*

INTRODUCTION

The healthcare sector has undergone profound transformation during the last decades due to technological innovation, demographic changes, and increasing demands for high-quality patient care (Mauro et al. 2024). Healthcare organizations are expected to operate efficiently while simultaneously ensuring employee well-being, patient safety, and organizational sustainability. Within this environment, human resource management has evolved into a strategic function focused not only on staffing and administration but also on employee engagement, professional development, workplace resilience, and organizational performance (Blštáková and Palenčárová, 2021).

[1] Elissavet Frengidou -is a PhD student in the Public Administration Department of the Faculty of Philosophy at the Sofia University "St.Kliment Ohridski".

The rapid digitalization of healthcare systems has introduced new opportunities and challenges for workforce management. Healthcare professionals frequently operate under conditions of high stress, cognitive overload, emotional exhaustion, and time pressure, particularly in understaffed healthcare environments (Bridgeman et al. 2018). Consequently, healthcare organizations increasingly seek innovative and human-centered strategies capable of supporting employees while improving organizational effectiveness.

One emerging approach is digital nudging, which involves the use of digital technologies and behavioral design strategies to subtly influence individual choices and workplace behaviors. Through digital platforms, organizations can encourage participation in training programs, improve compliance with organizational procedures, support employee wellness, and optimize communication practices (Meske et al. 2019).

This article examines the role of digital nudging in healthcare human resource management by exploring its theoretical foundations, practical applications, benefits, ethical implications, and future perspectives.

THE CONCEPT AND THEORETICAL FOUNDATIONS OF DIGITAL NUDGING

The concept of nudging originates from the field of behavioral economics and is based on the idea that human decisions are not always the result of rational thinking. Individual choices are often influenced by cognitive biases, emotions, habits, social influences, and the surrounding environment. Within this framework, a "nudge" refers to any subtle modification of the decision-making environment that predictably influences behavior without restricting available options or imposing significant economic incentives (Lin, Osman and Ashcroft, 2017). Nudges are designed to preserve individual freedom while gently encouraging choices that are considered beneficial either for individuals themselves or for the wider social environment.

Digital nudging adapts these principles to online and technology-mediated environments. In digital contexts, behavioral interventions are embedded into software systems, mobile applications, online platforms, and digital communication tools. Notifications, reminders, color schemes, interface layouts, progress indicators, and default settings can all influence user behavior in subtle yet effective ways. Unlike traditional nudges operating in physical environments, digital nudges can be highly personalized and data-driven due to the extensive behavioral information collected through digital technologies (Bergram et al. 2022).

Several psychological mechanisms explain the effectiveness of digital nudging. One important mechanism is the default effect, according to which individuals tend to accept pre-selected options because changing them requires additional effort. For example, automatically enrolling healthcare employees in wellness programs often increases participation rates (Purohit et al. 2023). Another important mechanism involves social norms. Individuals are strongly influenced by the behavior of peers and colleagues. Messages informing employees that most members of their department have completed training modules or participated in vaccination campaigns can motivate similar behavior (Tang et al. 2021).

Immediate feedback also plays a central role in digital nudging. Real-time acknowledgment of completed tasks or positive performance reinforces desirable behaviors and strengthens motivation. Furthermore, salience and attention influence decision-making processes by directing individuals toward specific actions through visual emphasis, timing strategies, or notifications (Caraban et al. 2019). In healthcare settings characterized by high cognitive demands, these mechanisms can help employees prioritize important tasks and reduce decision fatigue.

Digital nudging is particularly relevant in healthcare environments because healthcare professionals often work under intense pressure and time constraints (Meske et al. 2019). Complex decision-making processes, emotional stress, and heavy workloads increase susceptibility to cognitive overload and behavioral biases. Digital systems capable of simplifying choices, providing reminders, and structuring workflows may therefore improve both employee well-being and organizational effectiveness.

DIGITAL TRANSFORMATION AND HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN HEALTHCARE

The digital transformation of healthcare has significantly influenced human resource management practices. Healthcare institutions increasingly rely on technological systems to manage recruitment, scheduling, communication, training, performance evaluation, and employee wellness (Kraus et al. 2021). Human resource management has evolved from a primarily administrative function into a strategic mechanism responsible for workforce sustainability and organizational resilience (Blštáková, Palenčárová, 2021).

One of the most significant challenges facing healthcare HRM is workforce shortage. Many healthcare systems experience difficulties recruiting and retaining qualified personnel, particularly nurses and specialized healthcare professionals. Aging populations, increasing healthcare demands, and professional burnout have intensified staffing pressures worldwide. Human resource departments must therefore develop strategies capable of improving employee satisfaction, engagement, and retention (Kostić, 2023).

At the same time, healthcare workers are exposed to high levels of psychological stress and emotional exhaustion. Burnout has become one of the most serious problems affecting healthcare organizations, influencing not only employees' mental and physical health but also patient safety and quality of care. Long shifts, administrative burdens, emotional labor, and insufficient staffing contribute to chronic fatigue and reduced job satisfaction (Srivastava, 2025).

Digital technologies have introduced new possibilities for addressing these challenges. Electronic workforce management systems, mobile communication platforms, artificial intelligence applications, and data analytics tools allow organizations to monitor workflows, identify staffing needs, optimize scheduling, and support employee wellness initiatives. Artificial intelligence technologies increasingly support healthcare decision-making and organizational management by improving data analysis, workflow optimization, predictive monitoring, and personalized interventions within healthcare systems (Lee, Yoon, 2021). Digital nudging emerges within this

broader technological transformation as a behavioral strategy integrated into organizational systems (Temjanovski, Loku, Bezovski, 2025).

Modern healthcare HR systems can influence employee behavior through scheduling recommendations, automated reminders, wellness notifications, and training prompts. For example, scheduling software may warn employees about excessive overtime or recommend adequate rest periods between shifts. Similarly, wellness applications may encourage healthcare workers to engage in stress-management activities, hydration practices, or mindfulness exercises (Margherita et al. 2025).

The digitalization of HRM also affects recruitment and onboarding processes. Healthcare organizations increasingly use online recruitment platforms that guide applicants through simplified application procedures, provide automated reminders, and personalize job recommendations. These digital interventions improve candidate engagement and reduce application abandonment rates (Yanuarti et al. 2025).

Moreover, e-learning platforms have become central components of professional development within healthcare institutions. Healthcare professionals must continuously update their knowledge due to ongoing medical and technological advancements. Digital nudges embedded into educational platforms can encourage participation in training programs through progress indicators, achievement badges, reminders, and personalized learning suggestions (Purohit et al. 2023).

Consequently, digital transformation has not only altered administrative procedures but also reshaped the relationship between healthcare organizations and employees. Human resource management increasingly depends on the ability to create digital environments that support professional performance while maintaining employee well-being and organizational trust.

APPLICATIONS OF DIGITAL NUDGING IN HEALTHCARE HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

Digital nudging can be applied across multiple dimensions of healthcare human resource management. One of the most important applications concerns employee wellness and burnout prevention. Healthcare professionals often neglect their own physical and psychological health due to demanding workloads and time pressures. Digital wellness platforms can provide reminders encouraging employees to take breaks, maintain hydration, engage in physical activity, or participate in mindfulness exercises (Caraban et al. 2019). Wearable technologies may also monitor fatigue indicators and recommend rest periods when excessive stress or exhaustion is detected.

These interventions aim to promote self-care behaviors without imposing mandatory restrictions. Small behavioral prompts integrated into daily routines may significantly improve awareness of personal well-being and reduce the risk of chronic burnout. Recent research demonstrates that digital applications designed to support healthcare professionals through mindfulness exercises, stress monitoring, emotional support, and wellness interventions can contribute to reducing stress

and burnout symptoms among healthcare workers (Adam et al. 2023). Furthermore, gamified wellness initiatives can strengthen employee motivation by rewarding participation in healthy activities through points, badges, or recognition systems (Frengidou, 2024).

Another significant application involves recruitment and talent acquisition. Healthcare recruitment platforms increasingly incorporate behavioral design elements that guide applicants through the hiring process more effectively. Progress bars, simplified forms, personalized job suggestions, and automated reminders encourage candidates to complete applications and maintain engagement. Digital nudging may also support fairer recruitment practices by reducing cognitive biases and encouraging structured evaluation procedures (Meske et al. 2019).

Professional development and continuing education represent additional areas where digital nudging plays an important role. Healthcare professionals frequently face difficulties completing training programs due to limited time availability. Digital learning systems therefore use reminders, social comparison messages, and achievement tracking to encourage participation. Notifications about unfinished modules or upcoming deadlines help employees remain engaged with educational activities (Jóhannsdóttir et al. 2025). Short microlearning interventions integrated into daily workflows make continuous education more accessible and manageable.

Digital nudging also contributes to improving compliance with clinical protocols and organizational procedures. Healthcare organizations must ensure adherence to hygiene standards, patient safety guidelines, and documentation requirements. Electronic health record systems can provide prompts reminding clinicians to complete required fields or verify medication information. Hand hygiene monitoring systems use visual or auditory cues encouraging healthcare workers to sanitize their hands before patient contact. These interventions function as supportive cognitive aids that reduce the likelihood of human error (Frengidou, 2024).

Scheduling and workforce management constitute another important application area. Healthcare scheduling is highly complex because organizations must balance staffing demands, employee preferences, workload distribution, and legal requirements. Digital nudges integrated into scheduling systems can encourage healthier work patterns by warning employees about excessive overtime, recommending balanced schedules, and promoting adequate recovery time between shifts (Caraban et al. 2019). Such interventions may reduce fatigue-related errors and improve employee satisfaction.

Employee engagement and organizational culture can also be strengthened through digital nudging. Recognition platforms allowing colleagues and supervisors to acknowledge achievements contribute to stronger workplace relationships and increased motivation. Personalized feedback messages, collaborative goal tracking systems, and peer appreciation tools create more supportive professional environments (Jóhannsdóttir et al. 2025). In healthcare settings where employees frequently experience emotional exhaustion and limited recognition, these interventions may positively influence morale and organizational commitment.

ETHICAL CHALLENGES AND LIMITATIONS OF DIGITAL NUDGING

Despite its potential benefits, digital nudging raises important ethical concerns that healthcare organizations must address carefully. One major issue involves privacy and data protection. Digital nudging systems often rely on extensive behavioral data collection, including information related to work patterns, productivity, communication behavior, health indicators, and employee interactions. While such data enable personalized interventions, employees may perceive continuous monitoring as intrusive or controlling (Ruotsalainen, Blobel, 2020).

Healthcare organizations must therefore ensure transparency regarding data collection practices and clearly explain how employee information is used. Data security and confidentiality are particularly important in healthcare environments because organizations manage highly sensitive personal and professional information (Jawad, 2024). Failure to protect employee privacy may damage organizational trust and create resistance toward digital interventions.

Another important concern relates to autonomy and manipulation. Critics argue that digital nudging may influence individuals' behavior without their full awareness, potentially undermining independent decision-making (Altman, 2025). In workplace settings characterized by hierarchical power structures, employees may feel pressured to comply with behavioral expectations embedded into digital systems. Ethical digital nudging should therefore prioritize employee well-being rather than exclusively serving organizational productivity goals (Jóhannsdóttir et al. 2025).

Digital fatigue also represents a significant limitation. Healthcare professionals already operate within highly digitalized environments involving constant notifications, electronic documentation requirements, and communication demands. Excessive nudging may increase cognitive overload rather than reducing it. Poorly designed systems can become distracting, stressful, or irritating if employees perceive them as intrusive interruptions (Erdogan, Ulcay, Afsar, 2026).

Algorithmic bias constitutes another challenge, particularly when artificial intelligence is integrated into HR systems. AI-driven recruitment, scheduling, or performance evaluation tools may unintentionally reproduce social inequalities if algorithms are trained using biased datasets (Gerke, Minssen, Cohen, 2020). Healthcare organizations must therefore continuously evaluate digital systems to ensure fairness and prevent discriminatory outcomes.

Ultimately, the effectiveness of digital nudging depends heavily on organizational culture and employee trust. Interventions perceived as supportive and transparent are more likely to succeed than those associated with surveillance or control. Employee participation in the design and implementation of digital systems is essential for fostering acceptance and reducing resistance.

CONCLUSION

Digital nudging appears to offer important opportunities for improving healthcare human resource management, particularly within highly demanding and technologically evolving healthcare environments. Behavioral interventions integrated into digital systems may support employee well-being, strengthen organizational efficiency, and facilitate everyday professional

practices (Jóhannsdóttir et al. 2025). However, the increasing reliance on such technologies also requires a more critical perspective regarding the ways healthcare organizations shape employee behavior through digital environments.

Although digital nudging is often presented as a supportive and non-coercive strategy, the distinction between encouragement and subtle control is not always clear (Lin, Osman, Ashcroft, 2017). In healthcare workplaces characterized by strong hierarchical structures and performance pressures, employees may experience digital interventions as mechanisms of monitoring rather than empowerment. Furthermore, there is a risk that organizations may prioritize technological solutions for problems that are fundamentally structural, such as understaffing, burnout, excessive workloads, and insufficient institutional support (Srivastava, 2025).

For this reason, digital nudging should not be viewed as an independent solution to workforce challenges in healthcare. Its effectiveness depends largely on ethical implementation, organizational transparency, employee trust, and respect for professional autonomy (Altman, 2025). Without these conditions, digital interventions may contribute to digital fatigue, increased surveillance, and reduced workplace satisfaction instead of genuine organizational improvement (Erdogan, Ulcay, Afsar, 2026).

Ultimately, the future role of digital nudging in healthcare HRM will depend not only on technological innovation but also on the ability of healthcare organizations to balance efficiency with human-centered values. A critical and ethically grounded approach remains essential to ensure that digital transformation supports healthcare professionals rather than merely optimizing their behavior for organizational performance.

REFERENCES

Adam, D., Berschick, J., Schiele, J. K., Bogdanski, M., Schröter, M., Steinmetz, M., Koch, A. K., Sehouli, J., Reschke, S., Stritter, W., Kessler, C. S., Seifert, G. (2023) Interventions to reduce stress and prevent burnout in healthcare professionals supported by digital applications: a scoping review. Frontiers in public health, 11, 1231266.

Altman, M. C. (2025) Preserving Autonomy, Promoting Health: A Defense of Digital Nudging in Healthcare. In Ethics and Medical Technology: Essays on Artificial Intelligence, Enhancement, Privacy, and Justice. Cham: Springer Nature Switzerland, 307-327.

Bergram, K., Djokovic, M., Bezençon, V., Holzer, A. (2022) The digital landscape of nudging: A systematic literature review of empirical research on digital nudges. In Proceedings of the 2022 CHI conference on human factors in computing systems, 1-16.

Blštáková, J., Palenčárová, J. (2021) Human resource management in healthcare. In SHS Web of Conferences. EDP Sciences, Vol. 115, p. 03003.

Bridgeman, P. J., Bridgeman, M. B., Barone, J. (2018) Burnout syndrome among healthcare professionals. The Bulletin of the American Society of Hospital Pharmacists, 75(3), 147-152.

Caraban, A., Karapanos, E., Gonçalves, D., Campos, P. (2019) 23 ways to nudge: A review of technology-mediated nudging in human-computer interaction. In Proceedings of the 2019 CHI conference on human factors in computing systems, 1-15.

Erdogan, H., Ulcay, D., Afsar, F. (2026) Beyond alarm fatigue: nurses' experiences of behavioral nudge fatigue in digital clinical environments. BMC nursing, 25(1), 286.

Frengidou, E. (2024) Human Resource Nudging Strategies and Their Weaknesses. Публични Политики. bg, 15(4), 93-100.

Gerke, S., Minssen, T., Cohen, G. (2020) Ethical and legal challenges of artificial intelligence-driven healthcare. In Artificial intelligence in healthcare. Academic Press, 295-336.

Jawad, L. A. (2024) Security and privacy in digital healthcare systems: challenges and mitigation strategies. Abhigyan, 42(1), 23-31.

Jóhannsdóttir, L. G., Sigurðardóttir, S. G., Óskarsdóttir, M., Islind, A. S. (2025) Digital nudging in digital health technologies: a systematic review. Health and Technology, 15(6), 1037-1051.

Kostić, M. (2023) Human resource management in healthcare: challenges and perspectives. In International Scientific Conference on Economics, Management and Information Technologies, Vol. 1, No. 1, 253-255.

Kraus, S., Schiavone, F., Pluzhnikova, A., Invernizzi, A. C. (2021) Digital transformation in healthcare: Analyzing the current state-of-research. Journal of Business Research, 123, 557-567.

Lee, D., Yoon, S. N. (2021) Application of artificial intelligence-based technologies in the healthcare industry: Opportunities and challenges. International Journal of Environmental Research and Public Health, 18(1), 271.

Lin, Y., Osman, M., Ashcroft, R. (2017) Nudge: Concept, effectiveness, and ethics. Basic and Applied Social Psychology, 39(6), 293-306.

Margherita, A., Chalutz-Ben Gal, H., Topaz, G. (2025) Digital human resource management: Innovative methods to build a people-centred organisation in the healthcare industry. In Digital innovation management: People, process, platforms and policy. Cham: Springer Nature Switzerland, 61-80.

Mauro, M., Noto, G., Prenestini, A., Sarto, F. (2024) Digital transformation in healthcare: Assessing the role of digital technologies for managerial support processes. Technological Forecasting and Social Change, 209, 123781.

Meske, C., Amojo, I., Poncette, A. S., Balzer, F. (2019) The potential role of digital nudging in the digital transformation of the healthcare industry. In International Conference on Human-Computer Interaction. Cham: Springer International Publishing, 323-336.

Purohit, A. K., Schöbel, S., Bill, O., Holzer, A. (2023) Nudging to change, the role of digital health. In Digital health: From assumptions to implementations. Cham: Springer International Publishing, 137-154.

Ruotsalainen, P., Blobel, B. (2020) Health information systems in the digital health ecosystem—problems and solutions for ethics, trust and privacy. International journal of environmental research and public health, 17(9), 3006.

Srivastava, B. (2025) Challenges in healthcare workforce management: Addressing turnover, burnout, and economic strain. The ECCSSA Journal, 22, 18–32. East Coast Colleges Social Science Association.

Tang, M. Y., Rhodes, S., Powell, R., McGowan, L., Howarth, E., Brown, B., Cotterill, S. (2021) How effective are social norms interventions in changing the clinical behaviours of healthcare workers? A systematic review and meta-analysis. Implementation Science, 16(1), 8.

Temjanovski, R., Loku, A., Bezovski, Z. (2025) Transforming human resource management in healthcare: The role of artificial intelligence and Industry 5.0. Journal of Economics, 10(1), 54-71.

Yanuarti, L., Apriliana, I., Bambulu, G., Nurhaliza, S., Andriani, R. (2025) Digital Transformation in Hospital Human Resources Management: Opportunities and Challenges. In Proceeding ICETEA (International Conference on Economics, Technology, Management, Accounting, Education, and Social Science), Vol. 1, 1059-1072.

THE CONCEPT AND LEGAL FRAMEWORK OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION POWERS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: FOUNDATIONS AND PRACTICAL CHALLENGES

Sergey Dimitrioglo[1], Sofia University St. "Kliment Ohridski"

Abstract

This article examines the scientific and legal dimensions of the concept of "powers of local public administration" in the Republic of Moldova, situating the discussion within the broader framework of post-Soviet democratic transition and European integration. Drawing on constitutional provisions, organic legislation, and comparative administrative law scholarship, the article critically analyses how the notion of local public administration powers has been theorised, codified, and implemented in Moldova's two-tier territorial structure. The study identifies a persistent tension between formal constitutional guarantees of local autonomy – rooted in Article 109 of the 1994 Constitution and the European Charter of Local Self-Government – and the practical constraints imposed by inadequate fiscal decentralisation, ambiguous competence delimitation, and asymmetric institutional capacities. The article also briefly considers the additional legal complexity arising from the special status of the Autonomous Territorial Unit of Gagauzia. Through doctrinal legal analysis and comparative reference to other Central and Eastern European experiences, the article argues that meaningful empowerment of local authorities in Moldova requires not only legislative clarity but also sustained institutional investment and genuine political commitment to subsidiarity. The article systematises the principal legal and conceptual issues concerning the powers of local public authorities in Moldova and outlines several areas in which the existing framework could be clarified or strengthened.

Keywords: *local public administration, Moldova, administrative decentralisation, powers and competences, European Charter of Local Self-Government, subsidiarity, Gagauzia.*

INTRODUCTION

The relationship between central state authority and local governance has been one of the defining tensions in the constitutional design of post-Soviet republics. For the Republic of Moldova – a small landlocked state navigating the competing pressures of European integration, internal territorial complexity, and inherited Soviet administrative culture – this tension is especially acute. Since the adoption of the 1994 Constitution, Moldovan law has formally

[1] Sergey Dimitrioglo is a PhD candidate in the Department of Public Administration at Sofia University "St. Kliment Ohridski". His doctoral research focuses on the constitutional foundations and legal regulation of central and local public administration in the Republic of Moldova.

committed to the principles of local autonomy, decentralisation of public services, and elected local governance. Yet the practical realisation of these principles has remained contested and, by many accounts, incomplete.

At the heart of this challenge lies a conceptual problem: the term "powers of local public administration" (*competenţele administraţiei publice locale*) remains undertheorised in Moldovan legal scholarship and inconsistently applied in legislative practice. What precisely constitutes a "local matter"? Where does exclusive local competence end and concurrent or delegated state authority begin? How should the allocation of powers be understood in a constitutional system that simultaneously recognises a general regime of local autonomy and a special regime for the Autonomous Territorial Unit of Gagauzia?

These questions are not merely academic. They carry direct consequences for the quality of public service delivery, the accountability of elected officials, and the viability of democratic governance at the sub-national level. International monitoring bodies have identified continuing challenges in Moldova's local government reform, including the allocation of competences between central and subnational levels, the financial capacity of municipalities, and the administrative viability of small local authorities (Congress of Local and Regional Authorities, 2012; European Commission, 2023).

This article seeks to contribute to the clarification of these issues by addressing the following research objectives: (1) to trace the conceptual evolution of "local public administration powers" in Moldovan constitutional and legislative doctrine; (2) to map the normative architecture within which local authority competences are defined and delimited; (3) to identify the principal structural deficiencies in the current framework; and (4) to situate the Moldovan experience within comparative European administrative law.

The article is structured as follows. Section 2 reviews the relevant scholarly literature. Section 3 sets out the methodological approach. Section 4 presents the main findings concerning conceptual and normative dimensions of local powers. Section 5 discusses the implications of these findings for governance reform. Section 6 concludes with recommendations and suggestions for future research.

LITERATURE REVIEW

Theoretical Foundations of Local Government Powers

The concept of local self-government has been theorised along two principal axes in public law scholarship. Two broad approaches can be distinguished in the legal understanding of local self-government. The first regards local communities as possessing a sphere of self-government that is recognised, rather than entirely created, by the state. The second treats local authorities primarily as statutory bodies whose powers derive from legislation. Contemporary European systems generally combine elements of both approaches, recognising a legally protected sphere of local autonomy while leaving its precise scope to constitutional and legislative regulation (Loughlin, 2001). Most contemporary European systems occupy an intermediate position,

recognising a sphere of guaranteed local autonomy while acknowledging that its practical scope is defined through legislation.

The Council of Europe's European Charter of Local Self-Government (1985) represents the dominant normative expression of this intermediate position at the international level. Article 3 defines local self-government as the "right and the ability" of local authorities to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. The Charter's emphasis on "substantial" competence, "own responsibility," and "local interests" has been influential in shaping both the terminology and the aspirations of post-communist local government law (Swianiewicz, 2014; Horga, Brie, 2011).

Post-Communist Transitions and Local Government Reform

The literature on democratic transition in Central and Eastern Europe has devoted considerable attention to local government reform as both a dimension and a driver of democratisation (Illner, 1999; Baldersheim et al. 1996). Decentralisation is widely regarded as a mechanism for bringing governance closer to citizens, improving public service efficiency, and building civic capacity (Falleti, 2010; Rondinelli and Cheema, 2007). At the same time, scholars have cautioned against treating decentralisation as inherently democratising, pointing to risks of elite capture, fiscal irresponsibility, and the reproduction of centralised control through new forms (Brinkerhoff and Azfar, 2010; Popa, 1998).

In the specific context of Moldova, a relatively small body of scholarly work has examined local government reform. Cobăneanu (2005) provides a detailed analysis of local administration within Moldova's reintegration context, emphasising the institutional fragmentation produced by the combination of a general local government regime and special statuses for Gagauzia and left-bank Transnistria. Sîmboteanu (2008) offers a systematic treatment of public administration theory as applied to Moldovan conditions, highlighting the conceptual ambiguities that continue to hamper effective competence delimitation. Popa (1998) and Cârnaț (2010) examine constitutional dimensions of local autonomy, stressing that Moldova's constitutional text, while formally aligned with European standards, has not been matched by adequate legislative implementation.

At the comparative level, the experiences of Romania, Ukraine, and Georgia – states sharing post-Soviet administrative legacies and European integration aspirations – offer instructive parallels. Comparative research on local government systems in Central and Eastern Europe indicates that formal decentralisation may advance more rapidly than the fiscal and administrative capacity required for its effective implementation (Swianiewicz, 2014).

Competence Delimitation in Administrative Law

The question of how to delimit competences between different tiers of government has been extensively addressed in administrative law scholarship. Faseyev (2008) identifies the core problem as the absence of sufficiently precise criteria for distinguishing "local matters" from state

functions that merely have a local dimension. Bialkin (2006) notes that in transitional systems, the ambiguity of competence boundaries tends to benefit central authorities at the expense of local ones, since courts typically resolve ambiguities in favour of the entity that holds the legislative initiative. Shugurina (2006) further analyses the forms and limits of state intervention in local authority activity, arguing that effective autonomy requires not just the formal allocation of competences but the procedural guarantees needed to defend them.

This body of literature collectively suggests that the scientific and legal concept of "local public administration powers" cannot be adequately understood merely by mapping legislative provisions. It requires attention to the constitutional philosophy underlying competence allocation, the institutional dynamics that shape its application, and the practical conditions – fiscal, administrative, human – that determine whether formally allocated powers can be meaningfully exercised.

METHODOLOGY

This article adopts a doctrinal legal analysis as its primary methodological approach, supplemented by comparative law analysis. Doctrinal analysis involves the systematic examination of legal texts – constitutional provisions, organic and ordinary legislation, and authoritative commentaries – with a view to clarifying the content, structure, and normative implications of legal concepts and rules (Hutchinson, Duncan, 2012). This approach is appropriate for a study primarily concerned with conceptual and normative questions, rather than empirical outcomes.

The principal primary sources examined include: the Constitution of the Republic of Moldova (1994), particularly Articles 109–113; the Law on Local Public Administration No. 436-XVI of 28 December 2006; the Law on Administrative Decentralisation No. 435-XVI of 28 December 2006; the Law on the Special Legal Status of Gagauzia No. 344 of 23 December 1994; and the Statute (Ulozhenie) of Gagauzia of 5 June 1998. Reference is also made to the European Charter of Local Self-Government (1985) and the National Decentralisation Strategy of Moldova (2012–2018).

Limited comparative references are made to the experiences of Romania, Georgia, and Ukraine in order to place selected aspects of the Moldovan framework in a broader regional context. The countries are selected on the basis of their shared experience of post-communist administrative transformation and varying trajectories of European integration. Comparative material is drawn from both primary legal sources and the secondary scholarly literature identified in the literature review.

The article does not undertake empirical field research or quantitative analysis. Its limitations accordingly lie in the realm of implementation: the gap between the normative framework as analysed and the day-to-day realities of local governance in Moldova requires empirical investigation beyond the scope of the present study.

The analysis focuses primarily on the legal and policy framework developed after the adoption of the 1994 Constitution, while taking account, where relevant, of more recent reforms and policy developments concerning local public administration and territorial consolidation.

RESULTS AND FINDINGS

Conceptual Foundations: Defining "Local Public Administration" in Moldovan Law

The term "local public administration" (*administraţia publică locală*) entered Moldovan constitutional law with the 1994 Constitution, which established it as one of the foundations of the constitutional order. Article 109 provides that public administration in administrative-territorial units is grounded in four principles: local autonomy, decentralisation of public services, elected local governance, and consultation of citizens on matters of local importance. These principles are not mere programmatic statements; they constitute binding norms that condition the validity of all sub-constitutional legislation concerning local governance.

What is noteworthy about the Moldovan constitutional text is its deliberate pluralism with respect to the concept of "local public administration." Rather than adopting a single unitary definition, the Constitution acknowledges the coexistence of a general regime applicable to villages, communes, towns, and districts, and a special regime for Gagauzia (Article 111) and the left-bank settlements (Article 110). This structural pluralism reflects the political compromises of the post-independence period but has generated enduring legal uncertainty concerning the scope of "local powers" across different territorial contexts.

In the scholarly literature, Sîmboteanu (2008) defines local public administration as a "sub-statutory system of authority functioning within the legislative framework established by the state, exercising authoritative decisions within the functions determined by law." This definition captures the essential legal character of local bodies as creatures of statute – their powers are neither inherent nor unlimited – while affirming their relative autonomy within the framework so established. Cobăneanu (2005) adds a relational dimension, emphasising that local public administration is not merely an administrative apparatus but a mechanism through which local communities exercise collective self-determination within constitutionally guaranteed limits.

The Normative Architecture of Local Powers

The detailed normative architecture of local authority powers is primarily set out in two organic laws adopted simultaneously in December 2006: the Law on Local Public Administration (No. 436-XVI) and the Law on Administrative Decentralisation (No. 435-XVI). Together, these instruments establish a two-tier system of local governance and define the competences applicable to each tier.

First-level units (*unităţi administrativ-teritoriale de nivelul întâi*) – villages, communes, and towns – are governed by elected local councils and mayors (primars). Their competences are broadly defined under Article 14 of Law No. 436-XVI and encompass the following functional domains:

- Management of local public and private property;
- Local fiscal decisions within legally prescribed limits (local taxes and fees);
- Infrastructure management (roads, housing, public utilities);
- Organisation of public social services (health, education, culture, welfare);
- Environmental protection and land use planning;
- Internal organisation and rule-making of local bodies.

Second-level units (*unităţi administrativ-teritoriale de nivelul al doilea*) – districts, the municipality of Chișinău, and Gagauzia – exercise competences of a coordinating and strategic character, including: district-level infrastructure and social services; coordination of inter-communal matters; management of district budgets and fiscal planning; and oversight of subordinate local bodies.

A critical structural feature of this framework is the distinction between *own* (exclusive) competences, *shared* (concurrent) competences, and *delegated* state competences. Law No. 435-XVI defines own competences as those pertaining exclusively to local authorities, exercised without prior central authorisation. Shared competences are exercised jointly by local and central authorities. Delegated competences are state functions transferred to local bodies, which must be accompanied by the corresponding financial resources – a requirement that has, in practice, been frequently and problematically honoured in form but not in substance (Faseyev, 2008).

The European Charter of Local Self-Government, ratified by Moldova in 1997, provides the overarching normative standard for this architecture. Article 4.4 of the Charter prescribes that powers conferred on local authorities shall "normally be full and exclusive" – a principle that directly informs the Moldovan legislature's formal commitment to clarity and completeness in competence allocation, even if the practical implementation has fallen short of this standard.

The Concept of "Powers" versus "Competences": A Doctrinal Distinction

Moldovan legal doctrine, following the French-Romanian administrative law tradition, distinguishes between *competenţă* (competence) and *atribuţii* (powers or functions). Competence refers to the total body of rights and obligations legally assigned to a given public authority; it encompasses both the subject matter (*obiect*), the territorial scope (*circumscripţia teritorială*), and the material scope (*sfera de atribuţii*) of that authority's activity. Powers are the specific rights and duties through which competence is exercised (Orlov, Belecciu, 2005; Creangă, 2005).

This distinction has important practical consequences. A local council may have *competence* over local property management as a general matter, but the *powers* through which this competence is exercised – including the right to alienate property, grant concessions, or levy local charges – require specific legislative authorisation. Ambiguities or gaps in legislative enumeration therefore directly constrain the practical authority of local bodies, even where their general competence is constitutionally recognised.

Cârnaț (2010) notes that Moldovan legislation has not always maintained this distinction rigorously, sometimes using "competence" and "powers" interchangeably in a manner that creates interpretive difficulties. The Law on Local Public Administration itself, while structurally sound, contains provisions whose precise scope has been subject to divergent administrative and judicial interpretations.

Sources of Local Public Administration Law

The sources of local public administration law in Moldova operate at three levels. At the national level, the primary source is the Constitution, supplemented by organic laws (principally Laws No. 436 and No. 435 of 2006), sector-specific legislation (Tax Code, Electoral Code, Education Code, etc.), and subordinate executive acts. At the regional level – applicable to Gagauzia – sources include the Law on the Special Legal Status of Gagauzia (1994), the Statute of Gagauzia (1998), and the normative acts of the People's Assembly of Gagauzia (*Halk Topluşu*). At the local level, municipal statutes, locally adopted regulations, and decisions taken through local referenda constitute the primary sources.

An important and sometimes overlooked source is international law, particularly the European Charter of Local Self-Government, which – by virtue of Article 8 of the Moldovan Constitution – forms part of the domestic legal order and takes precedence over domestic legislation in case of conflict. This hierarchical superiority has been invoked in legal challenges to central government measures that were argued to infringe local autonomy, though the Constitutional Court's jurisprudence in this area remains relatively underdeveloped.

The Gagauzia Variable: Asymmetric Autonomy and Its Legal Implications

The Republic of Moldova's constitutional order is notable in the European context for accommodating two concurrent regimes of sub-national governance: the general local government regime applicable throughout the country, and the special autonomy regime applicable to Gagauzia. This asymmetric structure introduces significant complexity into the legal architecture of local powers.

Under the 1994 Law on the Special Status of Gagauzia, the autonomous territorial unit enjoys a broad range of self-governing powers that exceed those of ordinary second-level units. These include the power to adopt *local laws* (*legi locale*) in the fields of education, culture, and local economic development – a prerogative that sits in tension with Article 60 of the Constitution, which designates Parliament as the "unique legislative authority of the state." The unresolved conflict between these provisions has been a persistent source of jurisdictional uncertainty and political friction (Ангели, 2006).

The Statute of Gagauzia further provides for an autonomous budget, distinct electoral procedures, and a directly elected executive head (Başkan), creating in effect a three-tiered sub-national governance structure within a nominally unitary state. From the perspective of competence delimitation, this asymmetry means that the framework applicable to first- and second-level units

cannot simply be transposed to Gagauzia, requiring a distinct analytical framework for understanding how "powers" operate in that context.

DISCUSSION

Structural Deficiencies in Competence Delimitation

The foregoing analysis reveals a number of structural deficiencies in Moldova's legal framework for local authority powers. The most significant is the lack of sufficiently precise criteria for distinguishing own local competences from shared and delegated ones. In the absence of clear boundaries, central authorities retain extensive discretion to encroach upon local spheres of activity under the guise of "state supervision" or legislative clarification. This structural asymmetry is compounded by the fiscal dependency of local budgets on central transfers, which effectively conditions local autonomy on central goodwill (Bartsits, 2011; Dobrynin, 2010).

A second structural problem concerns the gap between competence allocation on paper and the practical conditions for exercising those competences. The Law on Administrative Decentralisation formally requires that delegated competences be accompanied by corresponding financial transfers; in practice, this requirement has been inconsistently observed, leaving local bodies responsible for functions they lack the resources to perform. This phenomenon – sometimes called "unfunded mandates" – is well-documented in the comparative literature on post-communist local government (Swianiewicz, 2014; O'Neill, 2005).

The Subsidiarity Principle and Its Application

The principle of subsidiarity – the idea that public functions should be exercised at the lowest level of governance capable of performing them effectively – is formally embedded in both the European Charter (Article 4.3) and the National Decentralisation Strategy (2012–2018). Yet its practical application in Moldova has been limited. Central ministries have shown persistent reluctance to transfer genuine decision-making authority, particularly in fiscally significant domains such as education and social welfare (Sîmboteanu, 2008; Cobăneanu, 2005).

This reluctance reflects not merely institutional self-interest but also a genuine concern, not without foundation, about the administrative capacity of many small local units. Moldova’s territorially fragmented local government system includes a significant number of small local units with limited administrative and financial capacity, whose human and financial resources are genuinely insufficient for effective exercise of broad autonomous powers. The tension between the normative commitment to local autonomy and the practical requirements of effective governance thus cannot be resolved through legislative design alone; it requires sustained investment in local administrative capacity.

Comparative Perspectives and Lessons for Reform

The comparative experience of Romania, Georgia, and Ukraine offers both cautionary lessons and positive models for Moldovan reform. Romania’s experience provides a relevant regional

point of reference for examining the relationship between European integration, administrative reform, and local autonomy. Georgia's post-2004 reforms demonstrate that rapid and comprehensive decentralisation can be achieved but requires strong central political will, coherent sequencing, and attention to the fiscal architecture underpinning local powers. Ukraine's experience underlines the risks of partial decentralisation – the transfer of administrative functions without the corresponding financial and regulatory autonomy – which can actually increase rather than reduce local dependency on central authority.

For Moldova, these comparative reflections suggest the following reform priorities: (1) legislative consolidation of the criteria for classifying competences as own, shared, or delegated; (2) systematic audit and rectification of unfunded mandates; (3) strengthening of local administrative capacity, including through voluntary communal amalgamation schemes; and (4) judicial reinforcement of local autonomy guarantees, including through more active use of constitutional review.

CONCLUSION

This article has examined the scientific and legal dimensions of the concept of "powers of local public administration" in the Republic of Moldova, tracing the conceptual, normative, and structural dimensions of a framework that, while formally aligned with European standards, continues to face significant implementation challenges.

The analysis has established that the Moldovan constitutional and legislative framework provides a sound formal basis for local authority powers, rooted in the principles of local autonomy, subsidiarity, and the European Charter of Local Self-Government. However, three principal deficiencies undermine the effectiveness of this framework in practice: conceptual ambiguity in the delimitation of own, shared, and delegated competences; fiscal dependency that conditions local autonomy on central resource transfers; and asymmetric institutional capacities across a fragmented territorial landscape.

The case of Gagauzia adds a further layer of complexity, introducing an asymmetric autonomy regime whose interaction with the general local government framework has not been satisfactorily resolved either in legislation or in jurisprudence.

Future research should address two dimensions that lie beyond the scope of this article. First, empirical investigation of how local authorities in practice exercise – or fail to exercise – their formally allocated powers would provide essential grounding for reform proposals. Second, a more systematic analysis of the Constitutional Court's jurisprudence on local autonomy would help clarify the judicial dimension of competence protection, which this article has examined only in passing.

The broader lesson from the Moldovan case is that the concept of "local public administration powers" cannot be adequately understood as a purely technical legal question. It is, at its core, a question about the distribution of political authority and the conditions of democratic self-

governance in a transitional state navigating competing pressures of Europeanisation, territorial complexity, and administrative inheritance.

REFERENCES

Baldersheim, H., Illner, M., Offerdal, A., Rose, L., Swianiewicz, P. (Eds.) (1996) Local democracy and the processes of transformation in East-Central Europe. Westview Press.

Bartsits, I. N. (2011) Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: Uchebnyy kurs [The system of state and municipal governance: A course of study] (Vol. 1). RAGS Publishing House.

Bialkin, T. M. (2006) Problemy pravovogo regulirovaniya kompetentsii mestnogo samoupravleniya [Problems of legal regulation of local self-government competences]. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye, 3, 34–38.

Brinkerhoff, D. W., Azfar, O. (2010) Decentralization and community empowerment. In E. Connerley, K. Eaton, P. Smoke (Eds.), Making decentralization work: Democracy, development, and security. Lynne Rienner Publishers, 81-114.

Cârnaţ, T. (2010) Drept constituțional [Constitutional law]. Tipografia Centrală.

Cobăneanu, S. (2005) Administraţia publică locală în Republica Moldova [Local public administration in the Republic of Moldova]. In Reintegrarea Moldovei: Soluţii şi modele. Tipografia Centrală, 275–295.

Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. (2012) Local and regional democracy in the Republic of Moldova (Recommendation 322 (2012)). Council of Europe.

Council of Europe (1985) European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122). Council of Europe.

Creangă, I. (2005) Curs de drept administrativ: Administraţia publică locală [Course in administrative law: Local public administration] (Vol. 2). Epigraf.

Dobrynin, N. M. (2010) Gosudarstvennoye upravleniye: Teoriya i praktika [State governance: Theory and practice] (Vol. 1). Nauka.

European Commission (2023) Republic of Moldova 2023 Report (SWD(2023) 698 final). European Commission.

Falleti, T. G. (2010) Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge University Press.

Faseyev, I. (2008) Problemy effektivnosti pravovogo regulirovaniya razgranicheniya polnomochiy mezhdu organami publichnoy vlasti [Problems of effective legal regulation of competence delimitation between public authorities]. Munitsipal'naya vlast', 1, 18–22.

Hutchinson, T., Duncan, N. (2012) Defining and describing what we do: Doctrinal legal research. Deakin Law Review, 17(1), 83–119.

Illner, M. (1999) Territorial decentralization: An obstacle to democratic reform in Central and Eastern Europe? In J. Kimball (Ed.), The transfer of power: Decentralization in Central and Eastern Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative, 7-42.

Loughlin, J. (2001) Subnational democracy in the European Union: Challenges and opportunities. Oxford University Press.

O'Neill, K. (2005) Decentralizing the state: Elections, parties, and local power in the Andes. Cambridge University Press.

Orlov, M., Belecciu, Ş. (2005) Drept administrativ [Administrative law]. Elena-V.I.

Popa, V. (1998) Drept public [Public law]. Academia de Administrare Publică.

Rondinelli, D. A., Cheema, G. S. (2007) From government decentralization to decentralized governance. In G. S. Cheema and D. A. Rondinelli (Eds.), Decentralizing governance: Emerging concepts and practices. Brookings Institution Press, 1-20.

Shugurina, E. S. (2006) Formy i predely vmeshatel'stva organov gosudarstvennoy vlasti v deyatel'nost' mestnogo samoupravleniya [Forms and limits of state intervention in local self-government activity]. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye, 7, 14–18.

Sîmboteanu, A. (2008) Teoria administraţiei publice [Theory of public administration]. CEP USM.

Swianiewicz, P. (2014) An empirical typology of local government systems in Eastern Europe. Local Government Studies, 40(2), 292–311.

Ангели, Ф. (2006) Гагаузская автономия: Люди и факты (1989–2005) [Gagauz autonomy: People and facts (1989–2005)]. Universul.

SOCIAL ECONOMY AND INNOVATION

THE NEXUS OF SOCIAL ENTREPRENEURSHIP AND COOPERATIVE PRACTICES IN SPECIAL EDUCATION: PATHWAYS TO INCLUSION AND COMMUNITY IMPACT

Dafni Proiou[1], EEEEK Chania, Crete

Abstract

This paper investigates the nexus between social entrepreneurship, cooperative practices, and special education within the purview of public administration. It posits that specialized educational units, particularly those integrating vocational training, possess substantial potential to function as socially responsible entities. These entities can simultaneously advance inclusive practices and contribute to local economic development. By adopting cooperative principles—such as collective participation, equitable benefit distribution, and social solidarity—these institutions can operate as localized social enterprises. This operational model empowers students with disabilities while concurrently fostering robust community engagement.

The research presents an analysis of illustrative case examples drawn from special education schools where practical learning initiatives, including horticulture and artisanal crafts, have been successfully transformed into cooperative ventures. These initiatives are demonstrated to not only augment students' vocational skills and enhance their employability but also to fortify collaborative ties among schools, families, and pertinent local stakeholders. The paper's central argument is that the integration of social entrepreneurship and cooperative ideologies into special education contributes significantly to the establishment of a more inclusive, equitable, and sustainable educational ecosystem, aligning with the global objectives of the social and circular economies.

Keywords: *social entrepreneurship, special education, cooperative economy, local development, public administration.*

INTRODUCTION

Social entrepreneurship and cooperative practices offer significant avenues for fostering inclusion and creating community impact, particularly within special education. Social enterprises are organizations driven by both social and economic goals, often providing services and work integration for disadvantaged groups, including those with disabilities (Mulyaningsih, 2021).

[1] Dafni Proiou is a PhD student in Public Administration. Her research focuses on the management and organization of Special Education school units, with particular emphasis on improving their effectiveness and inclusivity within the educational system. She holds a Master's degree in Special Education and works as a special education teacher at EEEEK Chania, Crete, where she teaches Gardening and is responsible for the Gardening Laboratory. As an Agronomist, she integrates her academic background with her professional experience, aiming to contribute substantively to the advancement and improvement of management practices in Special Education.

When integrated within a cooperative framework, social entrepreneurship aligns with the social economy school of thought, emphasizing member-based governance and community benefit (Dacanay, 2012). This approach is crucial for strengthening inclusive policies and practices in education, promoting the meaningful participation of all students by addressing their academic, social, and emotional needs (Stark et al. 2024). The integration of students with special needs into general education, supported by practices that foster peer interaction and acceptance, is a key trend in inclusive education policies (Lin et al. 2025). Furthermore, inclusive entrepreneurship can generate quantifiable social value and provide viable alternatives to traditional employment for individuals with disabilities, offering flexibility and improving their work-life balance (Barba-Sánchez et al. 2021).

PUBLIC POLICIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE ACTIVE INCLUSION OF COOPERATIVES IN THE SOCIAL AND SHARED ECONOMY

Public policies play a pivotal role in advancing sustainable development and integrating cooperatives into the social and shared economy. Cooperatives are recognized, alongside civil society and philanthropic organizations, as crucial actors in achieving the Sustainable Development Goals of the UN 2030 Agenda (Ávila, Bono, 2020). This reflects a global shift towards a "third generation" paradigm of public policy that incorporates the social and solidarity economy to address pressing social concerns (Boadu et al. 2024). These transformative policies aim to create new social and economic development models capable of tackling challenges such as poverty, inequality, climate change, and environmental issues (Ávila, Bono, 2020). Countries like Ecuador have actively revamped their public policies to institutionalize the SSE as a key economic sector, showcasing its potential for broader impact (Buendía-Martínez et al. 2020). Integrating socio-economic and environmental considerations into policy planning is essential for harnessing the resources and addressing the unique needs of society through SSE organizations, thereby contributing to sustainable economic growth (Salustri et al. 2023). Effective legal frameworks are fundamental for the social and solidarity economy, with policy guides available to inform their design and to measure social impact (Guide de Politique Publique Sur Les Cadres Légaux Pour l'économie Sociale et Solidaire, 2024; Policy Guide on Social Impact Measurement for the Social and Solidarity Economy, 2023).

REGULATORY ENVIRONMENT, INSTITUTIONAL CAPACITY, AND SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF COOPERATIVE BUSINESS

A robust regulatory environment, strong institutional capacity, and consistent support are vital for cooperative business development. Laws and public policies are major determinants of cooperative growth, capable of either facilitating or impeding progress (Adeler, 2014). A supportive legal, policy, and institutional framework is recognized as a prerequisite for the vitality of cooperatives and their contribution to socio-economic transformation (Epetimehin, 2014; Kayongo et al. 2022). Governments can actively foster cooperative development by

encouraging local participation, educating communities about the benefits of cooperation, and providing necessary financial support (Zhang et al. 2023). The success of inclusive businesses within cooperatives is often influenced by both formal institutional factors (e.g., certifications, quality standards, social responsibility policies, economic incentives) and informal factors (e.g., cooperation, improved quality of life, social capital generation) (Maestre-Matos et al. 2021). The increasing recognition of social enterprises' contribution to economic and inclusive growth means that existing cooperative laws are often adjusted to provide targeted support (Case Study – Law on Social Cooperatives in Italy: Adjustment of an Existing Cooperative Law to Support Social Enterprise Development, 2022). A clear understanding of legal frameworks is therefore essential for promoting and developing the social and solidarity economy (Chevreau et al. 2022)

STRATEGY AND VISION FOR THE DEVELOPMENT OF COOPERATIVES

Developing clear strategies and a compelling vision is paramount for the growth and sustained impact of cooperatives. Cooperatives are considered an important vehicle for community development, offering a complementary approach to contemporary paradigms such as self-help and asset-based theories (Zeuli, Radel, 2005). Their performance is significantly influenced by strategic planning and the active participation of members (Aini et al. 2012). Cooperatives empower their members to engage in collective action, find solutions to common challenges, and envision future alternatives (Padovan et al. 2019). To remain resilient, cooperatives must skillfully navigate the inherent tensions between their social, cooperative, and competitive goals, adapting new strategies without compromising their core principles (Siedlok et al. 2023). This often requires flexibility and a "symbiotic strategy" that involves collaborating with existing institutions to integrate sustainability and ethical values into broader business models for the common good (Aigner et al. 2022). Globally, cooperatives represent a widespread and powerful economic force, boasting millions of members and substantial assets, underscoring the importance of a comprehensive vision for their continued development (Warren et al. 2024).

COOPERATIVE MODELS, REGIONAL DEVELOPMENT, AND MUNICIPALITIES

Cooperative models are integral to regional development and play a significant role in municipalities, fostering efficiency, sustainability, and inclusion. Cooperatives enhance organizational efficiency and sustainability, enabling local stakeholders to scale initiatives and maximize impact while promoting equitable distribution of benefits and social cohesion. This is particularly effective through bottom-up strategies that build regional intelligence (Panori, 2024). While inter-municipal cooperation can have mixed economic impacts, it has shown positive effects on unemployment rates in some contexts (Banaszewska et al. 2021). Effective regional development and marketing strategies necessitate cooperation among various regional dynamics (Haseki, 2011). Innovative cooperative models, such as community cooperatives, are emerging to address local needs, involving both public and private stakeholders in participatory socio-economic development, asset regeneration, and the provision of high-impact social services

(Egmose et al. 2019). These models directly contribute to local economic development, as evidenced in areas like the Buffalo City Metropolitan Municipality (Gxabuza, Nzewi, 2021). By empowering community enterprises and fostering cooperative solutions between public administrations and local communities, cooperatives can effectively address spatial imbalances and inequalities (Salustri et al. 2023). The success of cooperativism in driving territorial development is exemplified by municipalities like Bonares, Spain, which actively participates in second-degree cooperatives (Ruíz et al. 2023). Platform cooperatives also offer an alternative to conventional digital platforms, contributing to local development and improving the quality of life for residents (Rijpens et al. 2023). Moreover, community-based cooperatives undertake both productive and socially beneficial activities, playing a vital role in local well-being and bridging regional disparities (Metodologie, Percorsi Operativi e Strumenti per Lo Sviluppo Delle Cooperative Di Comunità Nelle Aree Interne Italiane, 2020).

THE COOPERATIVE MODEL AND THE PARTICIPATION OF YOUNG PEOPLE

The cooperative model provides a valuable framework for engaging young people, fostering their participation and empowerment. Youth service cooperatives are recognized for their ability to empower young individuals and serve as platforms for cooperative education (Lapoutte, 2024). While involving children and teenagers in research presents methodological challenges, frameworks like a "rope ladder" of participation highlight the importance of youth-driven planning and the establishment of youth advisory councils (Arunkumar et al. 2018). Theories of youth participation, such as Hart's "Ladder of Participation," emphasize the significance of youth-adult partnerships and youth empowerment in decision-making processes, though it's important to acknowledge the complexities and power dynamics involved (Zhang et al. 2023). Youth community engagement, built on strong youth-adult partnerships, is a key contributor to youth development (Arnold et al. 2008). Furthermore, youth participatory action research offers a model for fostering youth empowerment by actively involving young people in the research process within community-based organizations (Williams, 2024). In increasingly tech-saturated environments, youth are being recognized as crucial expert stakeholders, with participatory youth spaces facilitating skill development and knowledge transfer (Bhattacharya et al. 2019). The co-creation of educational common spaces with children can effectively address inequalities, strengthen intercultural dialogue, promote social integration, and develop essential social and personal skills, thereby cultivating democratic citizenship (Fernandes et al. 2023). The increasing recognition of youth e-participation underscores its importance in national decision-making, with digital tools like virtual councils being explored to facilitate this engagement (Juusola, Varsaluoma, 2023).

FINANCE AND CURRENCY CHANGES – CHALLENGES, ADAPTATION, AND SUSTAINABILITY OF COOPERATIVES

Cooperatives face various challenges related to finance and currency changes, requiring adaptive strategies for long-term sustainability. The effectiveness of transformative strategies within monetary and financial systems is heavily dependent on external conditions, such as legislation and financial market policies, necessitating flexibility from those driving change (Aigner et al. 2022). One proposed solution to overcome global economic constraints and finance social and ecological projects is a parallel, optional, complementary currency system. Such systems offer rapid, targeted, cost-effective, anticyclical, anti-inflationary, and resilient impacts (Brunnhuber, 2017). Complementary currencies are gaining recognition as valuable tools for supporting local and regional development, fostering sustainable economic cycles, and promoting localized economic activity (Gelleri, 2022; Konieczna, 2025). They can also help re-embed monetary circulation within sustainability and biomimetic resilience criteria, with innovative policy pathways being explored to scale up local complementary currencies through collaboration between private banks and central banks (Lagoarde-Ségot, Mathieu, 2024). Credit cooperatives, in particular, encounter unique challenges and opportunities in the global financial landscape, highlighting the need for regulators to better understand their inherent nature (Ferri, 2012). Finally, when combined with principles of degrowth, alternative currencies are expected to enhance local resilience and contribute to a more sustainable socio-ecological metabolism (Bouchez et al. 2025).

REFERENCES

Adeler, M. (2014) Enabling Policy Environments for Co-operative Development: A Comparative Experience. Canadian Public Policy, 40.

Aigner, E., Buczko, C., Cahen-Fourot, L., Schneider, C., Barlow, N., Regen, L., Cadiou, N., Chertkovskaya, E., Hollweg, M., Plank, C., Schulken, M., Wolf, V. (2022) Money and finance : An overview of strategies for social-ecological transformation in the field of money and finance and the case of the Austrian Cooperative for the Common Good. Research Portal Denmark, 351.

Aini, Y., Hafizah, H., Zuraini, Y. (2012) Factors Affecting Cooperatives' Performance in Relation to Strategic Planning and Members' Participation. Procedia - Social and Behavioral Sciences, 65.

Arnold, M., Dolenc, B., Wells, E. (2008) Youth Community Engagement: A Recipe for Success. Journal of Community Engagement and Scholarship, 1(1).

Arunkumar, K., Bowman, D., Coen, S., El-Bagdady, M., Ergler, C., Gilliland, J., Mahmood, A., Paul, S. (2018) Conceptualizing Youth Participation in Children's Health Research: Insights from a Youth-Driven Process for Developing a Youth Advisory Council. Children, 6(1), 3.

Ávila, R., Bono, J. (2020) Transformative Policies for the Social and Solidarity Economy: The New Generation of Public Policies Fostering the Social Economy in Order to Achieve Sustainable Development Goals. The European and Spanish Cases. Sustainability, 12(10), 4059.

Banaszewska, M., Bischoff, I., Bode, E., Kaczyńska, A. (2021) Does inter-municipal cooperation help improve local economic performance? – Evidence from Poland. Regional Science and Urban Economics, 92, 103748.

Barba-Sánchez, V., Martín, M., Estévez, P. (2021) Monetising the social value of inclusive entrepreneurship: the case of the Abono Café social economy enterprise. CIRIEC-España Revista de Economía Pública Social y Cooperativa, 101, 115.

Bhattacharya, A., Liang, C., Zeng, E., Shukla, K., Wong, M., Munson, S., Kientz, J. (2019) Engaging Teenagers in Asynchronous Online Groups to Design for Stress Management.

Boadu, C., Koomson, F., Ntiri, R. (2024) Social and solidarity economy and social inclusion of cooperatives in the Assin Fosu Municipality, Ghana. Heliyon, 10(5).

Bouchez, J., Pozzebon, M., Paulsson, A. (2025) Working at the crossroads of alternative currencies and degrowth: setting a research agenda. Sustainability Science.

Brunnhuber, S. (2017) Financing the Future: An Argument for a Parallel Optional Currency. RePEc: Research Papers in Economics. https://ideas.repec.org/p/zbw/glodps/128.html

Buendía-Martínez, I., Herranz, A., Menéndez, M. (2020) Business Cycle, SSE Policy, and Cooperatives: The Case of Ecuador. Sustainability, 12(13), 5485.

Case study – Law on Social Cooperatives in Italy: Adjustment of an existing cooperative law to support social enterprise development (2022) In Local economic and employment development. Organization for Economic Cooperation and Development.

Chevreau, A., Hermanson, J., Noya, A., Bouchard, M. (2022) Legal frameworks for the social and solidarity economy. In OECD local economic and employment development (LEED) working papers.

Dacanay, M. (2012) Social Enterprises and the Poor : Enhancing Social Entrepreneurship and Stakeholder Theory. Research Portal Denmark, 444.

Egmose, J., Jacobsen, S., Hauggaard-Nielsen, H., Hulgård, L. (2019) Enabling Living Ecologies : Towards a Transdisciplinary Framework for Research and Action. Research Portal Denmark.

Epetimehin, F. (2014) Revamping Cooperative Sector for Sustainable Socio-Economic Development in Nigeria. SSRN Electronic Journal.

Fernandes, N., Sarmento, T., Barra, M., Silva, D., Martins, F., Casanova, J. (2023) Co-creation of educational commons spaces to reverse inequalities: project SMOOTH and the Children's Club. Frontiers in Sociology, 8.

Ferri, G. (2012) Credit Cooperatives: Challenges and Opportunities in the Global Scenario. SSRN Electronic Journal.

Gelleri, C. (2022) Creating Monetary Collaborative Spaces for Social and Ecological Transformation. Sustainability, 14(23), 15528.

Guide de politique publique sur les cadres légaux pour l'économie sociale et solidaire (2024) In: Local economic and employment development.

Gxabuza, F., Nzewi, O. (2021) Findings on the role of cooperatives in local economic development in Buffalo City Metropolitan Municipality: A participatory monitoring and evaluation approach. Africa's Public Service Delivery and Performance Review, 9(1).

Haseki, M. (2011) Regional Development with Cooperative Marketing Strategy: A Case of Cukurova Region, Turkey. International Journal of Business and Management, 6(6).

Juusola, H., Varsaluoma, J. (2023) Stakeholders' Perception on Youths' e-Participation in Finland: Case Virtual Council. Journal of Applied Youth Studies, 6, 75.

Kayongo, A., Guloba, A., Muvawala, J., Ssali, A. (2022) A Framework for Strengthening and Sustaining Cooperatives for Socio-Economic Transformation in Uganda. Applied Economics and Finance, 9(2), 79.

Konieczna, P. (2025) Exploring the Relationship Between Complementary Currencies and Sustainable Development: A Comparative Study. Sustainability, 17(8), 3627.

Lagoarde-Ségot, T., Mathieu, A. (2024) Ecological money and finance—upscaling local complementary currencies. Humanities and Social Sciences Communications, 11(1).

Lapoutte, A. (2024) Youth service co-operatives: An experimentation in empowerment. Journal of Co-Operative Studies.

Lin, H.-C., Chu, S., Chang, W., Lo, I., Peng, H. (2025) Promoting Peer Interaction and Acceptance Among Students with Special Needs Through an Experiential Learning Program. Children, 12(5), 543.

Maestre-Matos, M., Lombana, J., Díaz, F., Elghannam, A. (2021) Institutional Factors That Affect Inclusive Businesses: The Case of Banana Cooperatives in the Magdalena Region (Colombia). International Journal of Rural Management, 17.

Metodologie, percorsi operativi e strumenti per lo sviluppo delle cooperative di comunità nelle aree interne italiane (2020) In Studi e saggi. Firenze University Press.

Mulyaningsih, H. (2021) Social Entrepreneurship Model Based on Quadruple Helix Collaboration: Economic Empowerment in Disabilities Community. Journal of Social Entrepreneurship Theory and Practice, 1(1), 1.

Padovan, D., Arrobbio, O., Sciullo, A., Gilcrease, G., Gregg, J., Henfrey, T., Wierling, A., Schwanitz, V., Labanca, N., Dunlop, T., Polo-Alvarez, L., Candelise, C. (2019) Collective Action Initiatives. Some theoretical perspectives and a working definition. In Research Portal Denmark (p. 68). Technical University of Denmark.

Panori, A. (2024) Fostering regional intelligence from the ground up: a selection of case studies from EU projects. Discover Sustainability, 5(1).

Policy Guide on Social Impact Measurement for the Social and Solidarity Economy (2023) In: Local economic and employment development. Organization for Economic Cooperation and Development.

Rijpens, J., Bayram, D., Chevreau, A., Gomez-Lavin, M., Jennepin, H., Bouchard, M., Mair, J. (2023) Empowering communities with platform cooperatives. In OECD local economic and employment development (LEED) working papers.

Ruíz, D., Burgos, J., González, M. (2023) El cooperativismo en la gobernanza del desarrollo territorial. El caso del municipio de Bonares. CIRIEC-España Revista de Economía Pública Social y Cooperativa, 108, 69.

Salustri, A., Caria, S., Sacchetti, S., Pretis, F. (2023) The Contribution of the Social and Solidarity Economy to Sustainable Economic Growth: A Modified Solow Model Approach. Research Square.

Salustri, A., Sacchetti, S., Salvatori, G., Viganò, F. (2023) The Role of Shared Administration in Overcoming Territorial Polarisation Processes. SSRN Electronic Journal.

Siedlok, F., Callagher, L., Elsahn, Z., Korber, S. (2023) Strategy Performation to Avoid Degeneration: How producer cooperatives can achieve social and economic goals. Organization Studies, 45(1), 31.

Stark, K., Koslouski, J., Vadhan, J., Vega, M. (2024) The future is inclusive: An invitation for interdisciplinary collaboration between social emotional learning and special education researchers. Social and Emotional Learning Research Practice and Policy, 3, 100043.

Warren, J., Biggiero, L., Hübner, J., Ogunyemi, K. (2024) The Routledge Handbook of Cooperative Economics and Management. In Routledge eBooks. Informa.

Williams, K. (2024) Understanding youth empowerment: a youth participatory action research approach. Qualitative Research in Organizations and Management An International Journal, 19(5), 1.

Zeuli, K., Radel, J. (2005) Cooperatives as a Community Development Strategy: Linking Theory and Practice. Theœjournal of Regional Analysis and Policy, 35(1), 43.

Zhang, S., Wu, B., Chen, R., Liang, J., Khan, N., Ray, R. (2023) Government Intervention on Cooperative Development in Poor Areas of Rural China: A Case Study of XM Beekeeping Cooperative in Sichuan. Land, 12(4), 731.

Zhang, Y., Kaya, D. I., Wesemael, P., Colenbrander, B. (2023) Youth participation in cultural heritage management: a conceptual framework. International Journal of Heritage Studies, 30(1), 56.

КООПЕРАЦИИТЕ В ЕРАТА НА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ

Снежина Календжиева-Великова[1], Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Статията разглежда кооперативния модел в условията на дигиталната трансформация, като прави разграничение между дигитализацията на кооперативната дейност и възникването на платформени кооперации в рамките на платформената икономика. Проследява се развитието на кооперативните принципи и тяхната приложимост в съвременната технологична среда. Анализират се същността и типовете платформени кооперации, както и структурните ограничения пред тяхното развитие. Поставя се под въпрос възможността този модел да функционира като универсална алтернатива на платформения капитализъм и се подчертава значението на локалния икономически контекст. В заключение се очертават перспективи за българската среда, включително нормативни предпоставки за по-гъвкаво развитие на кооперативни инициативи в дигиталната ера.

Ключови думи: *кооперации, дигитална трансформация, платформени кооперации, кооперативни принципи.*

COOPERATIVES IN THE ERA OF DIGITAL TRANSFORMATION

Snejina Kalendjieva-Velikova[2], Sofia University “St. Kliment Ohridski”

Abstract

The article examines the cooperative model in the context of digital transformation, drawing a clear distinction between the digitalisation of cooperative activities and the emergence of platform cooperatives within the platform economy. It traces the development of cooperative principles and assesses their applicability in the contemporary technological environment. The analysis explores the nature and main types of platform cooperatives, as well as the structural

[1] Снежина Календжиева-Великова е магистър по право и доктор по публична администрация от Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Тя е преподавател в катедра „Публична администрация“ към Философския факултет на Софийския университет, където води курсове в областта на административното право и процес, управлението и администрацията на съдебната власт, документооборота и достъпа до обществена информация. Научните ѝ интереси са основно в областта на управлението на съдебната власт и независимите институции.

[2] Snejina Kalendjieva-Velikova holds a Master’s degree in Law and a PhD in Public Administration from Sofia University “St. Kliment Ohridski”. She is a lecturer at the Department of Public Administration, Faculty of Philosophy, Sofia University, where she teaches courses in administrative law and procedure, judicial governance and administration, records management and access to public information. Her research interests focus mainly on judicial governance and independent institutions.

constraints they face. The article questions the assumption that platform cooperatives can function as a universal alternative to platform capitalism and emphasises the importance of the local economic context. In conclusion, it outlines perspectives for the Bulgarian environment, including regulatory preconditions for a more flexible development of cooperative initiatives in the digital era.

Keywords: *cooperatives, digital transformation, platform cooperatives, cooperative principles.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Развитието на технологиите през последните десетилетия не просто оказа влияние, а трансформира редица сфери на нашия живот по начин, даващ основание да говорим за дигитална трансформация. Икономическата сфера, където логично са и двигателите на тази трансформация, е най-засегната. При икономическите процеси и субекти в най-голяма степен можем да говорим именно за трансформация, а не просто за по-бързо и по-лесно осъществяване на определена дейност. Кооперациите са особена организационна форма със своето специфично място в икономиката, която не остава незасегната и не може да бъде изолирана, когато говорим за дигитална трансформация.

В основата на кооперативния модел са залегнали принципи като демократично управление и равнопоставеност на членовете, а също така и тясната връзка между икономическата дейност и социалния контекст, в който тя се развива. Реалното и активно участие на кооператорите е ключово. В тази връзка развитието на новите технологии може да бъде разглеждано като един от инструментите за справяне с редица проблеми, като затруднен достъп до участие в органите на кооперациите, недостатъчна степен на активност на част от участващите в кооперацията, трудности при участието, свързани с мобилния начин на живот, формализирано участие и други. Това обаче би било само и единствено подпомагане на управлението на кооперациите или участието в тях, а не трансформиране на самия кооперативен модел.

През последното десетилетие се налага понятието „платформени кооперации“, при които наблюдаваме реален опит за трансформация на един вече съществуващ корпоративен модел през призмата на кооперативните принципи. На практика в повечето от случаите при дигиталните кооперации става въпрос за пренасяне на кооперативния модел върху вече утвърдени дигитални бизнес модели.

В статията, след като бъде направен преглед на основните принципи на кооперативния модел и понятието за дигитална трансформация, ще бъде разгледан и моделът на платформените кооперации, който стана популярен в световен мащаб. В заключение ще бъде направена оценка на възможностите за развитие на такива платформени кооперации в България и за дигитализирането на отделни елементи от кооперативния модел. Изследването е с предимно концептуалноаналитичен характер и цели да допринесе към ограничената българска научна дискусия по темата, като постави акцент върху

необходимостта от контекстуален и критичен подход към дигитализацията на кооперативния модел.

ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА КООПЕРАТИВНОТО ДВИЖЕНИЕ И КООПЕРАТИВНИТЕ ПРИНЦИПИ

Корените на съвременното кооперативно движение са в Англия и по-конкретно в град Рочдейл през далечната 1844 г., когато отваря врати „Магазинът на пионерите“, смятан за първата модерна кооперация. Тя възниква не като идеологически проект или продукт на държавна политика в дадена посока, а като практически отговор на конкретни проблеми.

Още през втората половина на XIX век кооперативният модел се разпространява в различни държави и в различни икономически сектори. Това естествено води и до развитието на разнообразни кооперативни практики, което от своя страна води до риск от размиване на кооперативната идентичност. Единственият начин това да не бъде допуснато е формулирането на общи ориентири, универсални принципи, минимални стандарти, които, от една страна, да са приложими за всички кооперации независимо от държавата или отрасъла, в който развиват дейност, а от друга, да са в състояние да разграничават кооперациите от други икономически форми на сътрудничество. Тук несъмнена е водещата роля на Международния кооперативен алианс (МКА/ICA) при формулирането и поддържането на кооперативните принципи, както и при интернационализирането на кооперативната идея.

Кооперативните принципи са се развивали от практиките в Рочдейл през 1844 г. до формулираните през 1995 г. от МКА седем принципа (ICA, 1995). През годините се наблюдава по-скоро постоянство относно най-важните принципи, които според формулировката на МКА от 1995 г. са:

- доброволно и отворено членство (докато доброволният характер на членството никога не е поставян под съмнение, то отвореното членство не фигурира сред принципите от 1966 г.);
- демократично управление на членовете (кооперациите не просто се управляват с активното участие на своите членове, а се управляват и контролират при спазване на принципа „един член, един глас“ независимо от направените вноски или по-големия финансов или друг принос);
- икономическо участие на членовете (членовете на кооперацията следва да допринасят справедливо за капитала на своята кооперация);
- автономия и независимост (кооперациите следва да са автономни и да пазят своята независимост, включително от правителствата, когато набират капитал или сключват споразумения);
- образование, обучение и информация (от една страна, на своите членове с цел по-ефективно управление и дейност на кооперацията, от друга – на широката

общественост и най-вече младите хора с цел популяризиране и разпространение на кооперативния модел);
- сътрудничество между кооперациите (кооперациите си сътрудничат и работят заедно за укрепване на кооперативното движение);
- грижа за общността (кооперациите работят за устойчивото развитие на своите общности).

С Декларацията за кооперативна идентичност от 1995 г. се приемат и дефиниция за кооперация, и списък с кооперативни ценности (взаимопомощ, отговорност, демокрация, равенство, справедливост, солидарност) и етични ценности (честност, откритост, социална отговорност, грижа за другите). Кооперативните ценности са най-трайни и най-устойчиви на изменение (Боевски, Костенаров, 2023, 94). Кооперативните принципи операционализират кооперативните ценности, правят ги практически приложими, като ги превръщат в писани и неписани правила за действие (Боевски, Костенаров, 2023, 94).
Не е приемана ревизирана версия на принципите след 1995 г., но през 2016 г. се приемат Насоки на МКА за прилагането на вече разгледаните принципи (ICA, 2015). Те не включват нови принципи и следва да се разглеждат само като допълнение, конкретизация на съществуващите седем принципа. Целта е да се подпомогне прилагането им в съвременните условия. Основен фокус в тези насоки е поставен върху управлението, отчетността, прозрачността, както и върху баланса между демократичност и ефективност.

ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ И УЧАСТИЕТО

Когато се говори за дигитална трансформация, често се има предвид просто въвеждането на нови технологии, и то най-вече с оглед на осигуряване на ефикасност при осъществяване на определени задачи. Но когато става дума за процеси като демократично участие, което е ключово за кооперативния модел, това ограничено разбиране за дигиталната трансформация не е достатъчно. В този контекст се има предвид реална промяна на самите процеси на вземане на решения, комуникацията и разпределението на властовите правомощия, опосредствани от използването на дигитални инструменти.
Влиянието на тази промяна не може за бъде категорично и предварително определено като положително или негативно такова за демократичните процеси и по-конкретно за демократичните процеси при участието в кооперативни модели.

Дигитални инструменти за участие: потенциал и функции

В контекста на кооперациите дигитализацията може пряко да повлияе на ключови функции, свързани с участието на членовете. Дигиталните технологии засилват потенциала на кооперативния модел, като улесняват демократичното участие, разширяват географския обхват и повишават възможностите за мащабиране в рамките на социалната и

солидарна икономика. (United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (UNTFSSE), 15)

На първо място могат да бъдат посочени възможностите за онлайн гласуване и дигитални общи събрания (или хибридни такива). Тази трансформация на класическите механизми за демократично участие позволява на членове, които иначе не биха могли да участват (поради отдалеченост или ангажираност), да се включат в процесите на взимане на решение.

Освен това платформите за вътрешна комуникация (социални мрежи, форуми, дигитални работни пространства) осигуряват допълнителни възможности за участие отвъд формалните актове на гласуване. По този начин може да се осигурят по-задълбочени предварителни обсъждания на решения, формиране на позиции, засилена обмяна на информация между членовете. Това може да осигури непрекъсваемост в комуникацията и да допринесе за реалното участие и ангажираност на кооператорите.

Дигиталните инструменти са в състояние да осигурят и повече прозрачност чрез постоянен достъп до документи от различен характер (решения на органите, финансови отчети, вътрешни правила и др.). Това допринася за информираното и по-ефективно участие на кооператорите в процесите на вземане на решения.

Българското законодателство не забранява такива форми на участие, но изричното им споменаване като възможни в Закона за кооперациите може допълнително да доведе до насърчаване на кооперациите да ги използват.

Рискове на дигиталното участие

Обсъждайки промените, до които води или може да доведе дигитализацията в кооперативния живот, не трябва да се ограничаваме само до положителните въздействия на технологиите. Дигитализацията поражда и съществени рискове, които трябва да се имат предвид, вместо да се гледа на технологиите като на лек за всеки съществуващ проблем в момента.

Проблематично в контекста на традиционните кооперации може да се окаже дигиталното неравенство. Не всички членове разполагат с еднакви дигитални умения, достъп до технологии и увереност да участват в онлайн процеси. Така може да се стигне до формална достъпност чрез осигуряване на онлайн достъп, но до реално ограничаване на участието на кооператори.

Не е за подценяване и рискът от концентрацията на контрол в лицата, които администрират съответната платформа за дигитално участие. Замяната на демократичния контрол с технологичен такъв е реален риск особено за кооперациите с по-голям брой членове.

Не на последно място внимание заслужава и рискът от осигуряване на по-широко, но само формално участие в процесите на взимане на решения. Онлайн гласуването и дигиталните

събрания могат да бъдат сведени просто до технически акт без реално и осмислено обсъждане на въпросите.

ПЛАТФОРМЕНИ КООПЕРАЦИИ – СЪЩНОСТ, МОДЕЛИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Същност и видове платформените кооперации

Дигитализацията и използването на различни нови технологии при установените форми на икономическо сътрудничество, сред които и кооперациите, могат не просто да повишат ефективността или да доведат до по-широко участие, а да способстват до появата на нови модели, различаващи се съществено от съществуващите. Такъв именно е случаят с платформените кооперации – специфична форма на кооперативната организация, която използва дигиталната платформа не просто като инструмент за ефективност, а като основно средство за осъществяване на икономическа дейност. Това са кооперации, които се опитват да пренесат кооперативните принципи върху вече утвърдилите се през последните десетилетия като успешни икономически модели на дигиталните платформи в различни сфери на дейност. При тях технологиите не играят спомагателна роля, а са централен елемент на бизнес модела. Чрез платформата се организира достъпът до пазара, разпределят се поръчки или ресурси и същевременно се осигурява взаимодействието между участниците. Платформените кооперации не са просто дигитализирана версия на вече съществуващи кооперации, а опит за прилагане на кооперативния модел в рамките на платформената икономика.

Най-изтъкваната отличителна характеристика на платформените кооперации е собствеността върху платформата и демократичното управление. За разлика от корпоративния модел на големите платформи, където има концентрация на власт в ръцете на малък брой инвеститори, при платформените кооперации се поставя акцент върху колективната собственост (на работниците, потребителите или други). Поради това те са разглеждани и като по-справедливата алтернатива на утвърдените платформи.

Фокусът върху собствеността може да доведе до погрешни изводи, тъй като прехвърлянето ѝ върху платформата не води автоматично до промяна в логиката на нейното функциониране, нито до преодоляване на основни за платформената икономика характеристики като асиметрия на информацията или централизирана технологична инфраструктура. Това поставя и въпроса доколко платформените кооперации представляват качествено нов модел, а не по-скоро адаптация на съществуващи бизнес логики чрез промяна на формата на собственост.

В специализираната литература платформените кооперации обичайно се класифицират по два основни критерия – структура на собствеността и характер на дейността. От гледна точка на собствеността се разграничават: работнически платформени кооперации; производителски платформени кооперации; потребителски платформени кооперации; многостранни кооперации, включващи различни групи участници в собствеността и управлението. Според характера на дейността могат да се обособят: платформи за труд

(*labour platforms*); онлайн пазари (*online marketplaces*); платформи за управление и дигитална координация (*governance/software*); платформи за споделяне на ресурси и данни (*data/resource sharing*). Посочената типология има аналитичен характер и не е изчерпателна, като на практика често се наблюдават хибридни модели и припокриване между отделните категории (Muldoon, 2020).

Примери за платформени кооперации

Платформени кооперации се появяват в различни икономически сектори и много често възникват като директна алтернатива на вече утвърдени корпоративни дигитални платформи. Такива са например *Fairbnb.coop* (алтернатива на *Airbnb*) и *Fairmondo* (алтернатива на *Amazon*). И двете платформи се опитват да създадат „справедлива“ (*fair*) алтернатива на големите компании, които в очите на повечето предлагащи услуги взимат несправедливо голям дял за предоставяната от тях услуга (платформата). Поставя се акцент върху по-справедливо разпределение на средствата, върху ограничаване на определени практики и върху колективната собственост. И двете платформи обаче не успяват да създадат устойчив бизнес модел, основан на кооперативните принципи, и към настоящия момент вече не функционират.

В други случаи платформените кооперации функционират в по-ясно очертани секторни или нишови контексти. Такива са *Stocksy United* и *CoopCycle*, при които участниците са едновременно доставчици и съсобственици на платформата. Тези модели не се стремят непременно към глобален пазар, а по-скоро към по-справедливо организиране на вече съществуващи професионални общности. Платформата за визуално изкуство *Stocksy United* успява да заеме нишова позиция, но не достига мащабите на водещите глобални играчи.

В сферата на културните и творческите индустрии може да се посочи примерът на *Resonate*, създадена като алтернатива на платформи като *Spotify*, с идея за по-справедливо разпределение на средствата към артистите. Към момента платформата не приема нови регистрации, което поставя под съмнение бъдещето и на този модел.

През последното десетилетие има редица опити за развиване на платформени кооперации в различни сфери и в различен мащаб – някои залагат на локални услуги, други се целят към по-широк пазар. Общото между тях е стремежът да се съчетаят кооперативните принципи с вече утвърдени платформени бизнес модели. Опитът до момента показва, че устойчивостта на подобни инициативи е по-скоро изключение, отколкото правило, особено когато се влиза в пряка конкуренция с вече утвърдени корпоративни структури.

Перспективи и ограничения на платформените кооперации

След първоначалния ентусиазъм от първите опити на платформените кооперации да функционират като контрапункт на големите платформи, е време да се погледне на тази интересна възможност за икономическо участие по критичен начин. Един от важните

въпроси в този контекст е доколко платформените кооперации са в състояние да се справят със задачите, които сами си поставят.

Може да се окаже, че някои проблемите пред платформените кооперации са трудно решими. Балансът между преследване на икономически и социални цели е много труден. Ако за *Spotify* е било приемливо години наред да работят без печалба, но през това време да се утвърдят като безспорен лидер на пазара (Wondrasek, 2025), то може би за артистите, нуждаещи се от регулярни доходи, това е невъзможна стратегия и риск, който не могат да поемат, съответно и една кооперация трудно би могла да се конкурира със *Spotify*. Платформените кооперации трудно могат да възпроизведат инвестиционната логика на рисковия капитал.

Интересно е и доколко платформените кооперации решават реални проблеми за кооператорите. Ако се окаже, че кооператорите (било то създатели на продукти или предоставящи услуги) в крайна сметка получават по-ниски доходи, въпреки че платформата взима „справедливо“ заплащане и въпреки че самите те са собствениците на тази платформа, то явно, че кооперативният модел не задоволява нуждите на кооператорите и на практика не работи в конкретния случай. Проучване от 2018 г., основано на сравнително *case study* между капиталистическата платформа *TaskRabbit* и платформената кооперация Loconomics, показва, че кооперативният модел в по-голяма степен задоволява редица висши потребности на работниците – като признание, отговорност, усещане за постижение и възможности за развитие. В същото време единствената област, в която кооперацията не демонстрира превъзходство (в рамките на конкретния случай), е равнището на заплащане, където предимство има по-голямата пазарна платформа (UNTFSSE, 14 – 15).

Не можем да не споменем обаче нещо много ключово за разбирането на предизвикателствата пред платформените кооперации, а именно – ролята на работата в живота на съвременния човек и възможностите за задоволяване на определени социални и културни нужди извън работното място (например от държавни или общински институции, неправителствени организации, политически партии). Ако кооперацията задоволява всички потребности на кооператорите в културно и социално отношение, но не успява да се развие икономически, така че да им осигури приблизително доходите, които биха имали, ако работят същото извън нея, то явно тази кооперация функционира много повече като неправителствена организация, а не като икономически субект. Освен това възможностите за задоволяване на някои от тези потребности от други субекти – културни институции, образователни центрове, различни граждански инициативи, поставя под съмнение необходимостта от създаване на такива кооперации. Вероятно много хора със свободни професии могат да постигнат по-добър баланс между справедливо заплащане и задоволяване на социални и културни потребности, като си осигурят първото от субекти в частния сектор, различни от кооперациите, а второто – чрез достъп до услуги (предоставяни от държавата или от частни субекти) или включване лично в различни

инициативи на неправителствени организации. Възможно е проблемите на работещите в рамките на големите дигитални платформи да бъдат решени не чрез създаване на платформени кооперации, а чрез интегриране на платформената икономика в съществуващите системи на индустриални отношения и социален диалог (Lenaerts et al. 2018).

Може би най-същественият проблем пред платформените кооперации е разкъсването на връзката с местната общност и контекст. Исторически кооперациите се развиват в относително ограничен географски и социален контекст, където съществува пряка връзка между членовете и високо ниво на доверие. Платформената икономика по същността си е глобална и се развива в условия на анонимност. Прехвърлянето на кооперативния модел в подобна среда поставя въпроса доколко е възможно да се запази социалната и ценностна основа, върху която традиционно се изграждат кооперациите. Редица от специфичните условия, при които функционират традиционните кооперации по принцип – силна връзка с локалната общност и контекст, високо ниво на доверие между членовете, ограничен географски мащаб, не могат да бъдат възпроизведени при опитите за налагане модела на платформените кооперации, което поставя под съмнение устойчивостта на този модел. В тази връзка има и изследвания, които не установяват пряка зависимост между размера на кооперацията и участието на кооператорите в управлението и поставят под въпрос предположенията за „демократична ерозия“ при кооперациите (Bunders, 2024). Освен това независимо от дигиталната трансформация ролята на големите кооперации в икономиката, както и техният принос за социалното и екологично развитие, не могат да бъдат подценявани предвид конкретните икономически показатели (ICA, EURICSE, 2025).

Това не означава, че платформените кооперации са лишени от потенциал, а по-скоро че той се крие в конкретни сектори или се проявява при конкретни условия (например преди всичко при решаване на локални проблеми или при свързване на хора на конкретна територия). Опитът показва, че сляпото прехвърляне на кооперативните принципи върху един вече работещ бизнес модел трудно ще бъде успешно. Същевременно може би мащабът на платформените кооперации ще бъде винаги ограничен. Въпреки че примери за гиганти сред традиционните кооперации не липсват, в света на платформената икономика значението на достъпа до инвестиции, технологии и глобален пазар е много по-решаващо.

Някои автори, макар и да отчитат структурните и пазарните предизвикателства пред платформените кооперации, ги разглеждат като алтернативен модел на управление на дигиталните платформи, който предполага необходимост от активна подкрепа и насърчаване от страна на държавните и местните органи с оглед на утвърждаването му като реална алтернатива на традиционните платформи (Van Rosmalen, 2025; OECD, 2023). Други подчертават амбивалентния характер на платформения кооперативизъм: макар да предлага демократична алтернатива на платформения капитализъм, той остава обвързан с логиката на пазарната конкуренция и предприемаческата рационалност (Sandoval, 2020).

В българските условия въпросът за платформените кооперации следва да бъде разглеждан в по-широк контекст на кооперативната традиция и съвременната икономическа структура. От една страна, България има дългогодишна кооперативна история, свързана преди всичко със земеделието и потребителските кооперации, при която кооперативният модел традиционно е обвързан с локална общност и конкретен социален контекст. От друга страна, през последните десетилетия се развива динамичен ИТ сектор, характеризиращ се с висока степен на технологична компетентност и възможност за работа в глобална среда.

Именно в тази среда могат да се търсят по-реалистични възможности за развитие на кооперативни форми с технологичен профил, без те непременно да възпроизвеждат класическия платформен модел. Възможни са например кооперации на разработчици на софтуер, на специалисти по киберсигурност или на създатели на дигитални продукти, при които кооперативната форма би могла да осигури по-справедливо разпределение на резултатите и по-голям контрол върху развитието на проекта. В подобни случаи дигиталните технологии не биха били „платформа“ в смисъла на посредничество между множество страни, а инструмент за съвместна работа и създаване на продукт.

В този контекст обаче следва да се отчете и нормативната рамка. Клиширани твърдения и призиви за „неотложна реформа на остарелите нормативни документи, особено на Закона за кооперациите“ (Атанасова и др., 2025, 330), без реален анализ на проблемните разпоредби и конкретни препоръки за промяна на законодателството, не звучат убедително. Един такъв нормативен анализ следва да бъде обект на отделно изследване. В контекста на платформените кооперации и бъдещето на кооперациите в дигиталната ера не можем да не споменем един от най-видните на повърхността проблеми, а именно – изискването от минимум седем физически лица за учредяване на кооперация. Макар този праг да има своето историческо обяснение, в условията на съвременната икономика, особено в сферата на технологичните стартъпи и малките екипи от висококвалифицирани специалисти, подобно изискване може да се окаже възпиращо. Намаляването на минималния брой учредители – например до пет лица, би могло да създаде по-гъвкава среда за възникване на кооперативни инициативи, включително и извън технологичния сектор. Подобна промяна би била от значение не само за евентуални ИТ кооперации, но и за други малки професионални общности, които биха могли да предпочетат кооперативната форма пред търговските дружества.

Това не означава, че кооперативната форма следва да бъде насърчавана като универсално решение за технологичния сектор. По-скоро става въпрос за създаване на нормативна и институционална среда, която да не поставя излишни формални пречки пред онези инициативи, които биха могли да съчетаят технологичната експертиза с кооперативните принципи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дигиталната трансформация поставя кооперативния модел пред нови предизвикателства, но не налага предварително определен път на развитие. Анализът показва, че кооперативните принципи притежават достатъчна гъвкавост, за да бъдат прилагани в различни икономически и технологични условия. В същото време прехвърлянето им в средата на платформената икономика не може да се разглежда като автоматично решение на проблемите, породени от концентрацията на собственост и власт при корпоративните дигитални платформи.

Платформените кооперации представляват интересен опит за адаптация на кооперативния модел към нова технологична среда. Те поставят акцент върху демократичната собственост и по-справедливото разпределение на стойността, но срещат структурни ограничения, свързани с мащаба, достъпа до капитал и глобалната конкуренция. Опитът до момента показва, че устойчивостта на подобни модели е по-вероятна в ясно дефиниран локален контекст или в нишови сектори, отколкото като универсална алтернатива на вече утвърдени глобални платформи.

От гледна точка на българската среда действащата нормативна уредба възпроизвежда основните кооперативни принципи, но не съдържа специални механизми, насочени към дигитализацията или към развитието на платформени кооперации. Това не представлява правна пречка за създаването на подобни модели, но предполага, че тяхното развитие би зависило преди всичко от икономическата целесъобразност и инициативата на самите участници. В този смисъл по-реалистична перспектива изглежда използването на дигитални инструменти за подобряване на управлението, прозрачността и достъпа до пазара в рамките на съществуващи или новосъздадени кооперации, а не механичното възпроизвеждане на глобални платформени структури под кооперативна форма.

Дигиталната трансформация не отменя кооперативния модел, но и не го прави автоматично по-устойчив. Тя предоставя инструменти, които могат да бъдат използвани както за засилване на демократичните процеси, така и за тяхното формализиране или технологично централизиране. В крайна сметка бъдещето на кооперациите в дигиталната ера зависи не толкова от избора на конкретна организационна форма, колкото от способността да се съчетаят кооперативните ценности с реалните икономически условия, в които те функционират.

БИБЛИОГРАФИЯ

Атанасова, Т., Костадинова, Н., Петрова, Н., Ненчева, И., Алексиев, Г., Саров, А., Стойчева, И., Димова, З., Георгиев, Ж. (2025) Кооперациите в България: субективно мнение за обективната реалност. – В: Агробизнесът и селските райони – икономика, иновации и растеж. Икономически университет – Варна, 317 – 331 [Atanasova, T.,

Kostadinova, N., Petrova, N., Nencheva, I., Aleksiev, G., Sarov, A., Stoycheva, I., Dimova, Z., Georgiev, Zh. (2025) Kooperatsiite v Bulgaria: subektivno mnenie za obektivnata realnost. – V: Agrobiznesat i selskite rayoni – ikonomika, inovatsii i rastezh. Ikonomicheski universitet – Varna, 317 – 331] .

Боевски, И., Костенаров, К. (2023) Еволюция на принципите и ценностите на кооперацията. Научни трудове на Аграрен университет – Пловдив, т. LXV, кн. 1, Аграрен университет – Пловдив, 87 – 96 [Boevski, I., Kostenarov, K. (2023) Evolyutsia na printsipite i tsennostite na kooperatsiyata. Nauchni trudove na Agraren universitet – Plovdiv, t. LXV, kn. 1, Agraren universitet – Plovdiv, 87 – 96].

Закон за кооперациите, обн., ДВ, бр. 113 от 28.12.1999 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 42 от 22.05.2018 г [Zakon za kooperatsiite, obn., DV, br. 113 ot 28.12.1999 g., posl. izm. i dop., DV, br. 42 ot 22.05.2018 g.].

Bunders, D. (2024) Silicon law of oligarchy: patterns of member participation in the decision-making of platform cooperatives. Socio-Economic Review, 22(3), 1335 – 1354.

International Co-operative Alliance (1995) Statement on the Co-operative Identity, International Co-operative Alliance, Manchester.

International Co-operative Alliance (2015) Guidance Notes to the Co-operative Principles, International Co-operative Alliance, Brussels.

International Co-operative Alliance and EURICSE (2025) World Co-operative Monitor 2025, International Co-operative Alliance, Brussels.

Lenaerts, K., Kilhoffer, Z., Akgüç, M. (2018) Traditional and new forms of organisation and representation in the platform economy. Work Organisation, Labour and Globalisation, 12(2), 60 – 78.

Muldoon, J. (ed.) (2020) Platforming Equality: Policy Challenges for the Digital Economy, Autonomy, London.

OECD (2023) Platform cooperatives and employment: An alternative for platform work. OECD Publishing, Paris.

Sandoval, M. (2020) Entrepreneurial Activism? Platform Cooperativism Between Subversion and Co-optation. Critical Sociology, 46(6), 801 – 817.

United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (n.d.) Platform Cooperatives: The Social and Solidarity Economy and the Future of Work, UN SSE Knowledge Hub. https://knowledgehub.unsse.org/knowledge-hub/platform-cooperatives-the-social-and-solidarity-economy-and-the-future-of-work/

Van Rosmalen, G. (2025) Platform Cooperatives as an Additional Strategy for Empowering Platform Workers. In: Van Dijck, J., Van Es., K., Helmond, A., Van der Vlist, F. (eds.), Governing the Digital Society: Platforms, Artificial Intelligence, and Public Values. Amsterdam University Press, Amsterdam, 45 – 62.

Wondrasek, J. (2025) How Spotify Loses Money on Every Stream But Grows Shareholder Value. Softwareseni, 24 October. Available at https://www.softwareseni.com/how-spotify-loses-money-on-every-stream-but-grows-shareholder-value/