



**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ “СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”
ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ**

Докторант на самостоятелна подготовка Андрей Валентинов Велчев

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за получаване на образователна и научна степен „Доктор”
Научна специалност: 05.11.02 – Политология (Публична администрация)

ТЕМА:

**Роля на комуникациите за изграждане
на обществена съпричастност
при стратегически публично-частни партньорства**

Научен консултант: доц. д-р Александър Маринов

СОФИЯ

2015 г.

СЪДЪРЖАНИЕ НА АВТОРЕФЕРАТА:

Съдържание на дисертационния труд	4
I. Обща характеристика на дисертационния труд	7
1. Актуалност и значимост на проблематиката	7
2. Обект и предмет на дисертационния труд	8
3. Цел и задачи на дисертационния труд	8
4. Изследователска теза на дисертационния труд	9
5. Ограничения на дисертационното изследване	10
6. Методи на изследване	13
II. Структура и резюме на съдържанието на дисертационния труд	14
III. Основни изводи от дисертационния труд	18
IV. Самооценка на приносите на дисертационния труд	24
V. Научни публикации по темата на дисертационния труд	25
VI. Благодарности	25

Докторантът е зачислен на докторантура на самостоятелна подготовка към катедра „Публична администрация”, Философски факултет на Софийски университет „Св. Кл. Охридски” на 2012 година.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита от Съвет на катедра „Публична администрация” на 23 февруари 2015 г., който прие и състава на научното жури:

1. доц. д-р Татяна Томова
2. проф. д.п.н. Антоний Тодоров
3. доц. д-р Драгомир Генов
4. доц. д-р Антоанета Христова
4. доц. д-р Александър Маринов

Защитата на дисертационната работа ще се състои на 2015 г. от часа в зала 500, блок 4 на Философски факултет на Софийски университет „Св. Кл. Охридски” (бул. „Цариградско шосе” 125).

Материалите по защитата са публикувани на интернет страницата на Софийски университет „Св. Кл. Охридски” и са на разположение в офиса на катедра „Публична администрация”, Философски факултет на Софийски университет „Св. Кл. Охридски”.

СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД:

Увод	5
Глава I. Теоретични основи на изследването на комуникациите при стратегическите публично-частни партньорства	17
1. Работни дефиниции на основните понятия	17
1.1 Политика и конкретни политики	17
1.2 Мрежи за политики (policy networks)	19
1.3 Комуникации и управление на комуникациите в процеса на политиките	23
1.4 Публично-частните партньорства (ПЧП) – история, подходи на изучаване, дискуссионни въпроси	30
2. Променящите се модели на комуникациите в публичното управление: все повече <i>policy</i> за сметка на <i>politics</i> ?	45
2.1 Корени на интереса към „комуникации при политиките”	46
2.2 Засилване на ролята на комуникациите за решаване на придобиващите все по-голямо значение проблеми на координацията в процеса на политиките	51
3. Комуникациите като инструмент за осигуряване на обществена съпричастност (public engagement) в процеса на политиките	56
3.1 Рамки и дефиниране на понятието. Разграничение от сродни понятия	56
3.2 Принципи на обществената съпричастност. Очаквани резултати	64
3.3 Нива (форми на реализация) на обществената съпричастност и съответни механизми (техники)	66
4. Прилагане на подхода за изграждане на обществена съпричастност в мрежите на стратегическите ПЧП	74

Глава II. Комуникации при публичните политики в контекста на основания на научни доказателства процес на политиките (evidence based policy making)81

1. Основаният на доказателства процес на публичните политики – обща характеристика, работни определения и историческа еволюция	81
2. Ролята на комуникациите за трансфера на знание в процеса на политиките – кога, какво, към кого, с какъв ефект	99
3. Механизми на комуникацията на доказателства в мрежите за политики	117
3.1 Комуникиране и „превод“ на знанието	117
3.2 Комуникациите за доказателствата през перспективата за взаимодействие и обмяна на знание в ОДПП	120
3.3 Комуникациите като социално влияние и убеждаване при трансфера на доказателства в ОДПП	122
4. Роля на комуникациите за по-ефективно прилагане на научните доказателства при публично-частните партньорства	123
4.1 Природа на доказателствата за управленски решения относно стратегически ПЧП – значение за подхода към тяхното комуникиране	126
4.2 Начини на използване на научните доказателства при вземането на управленски решения относно стратегически ПЧП	129
4.3 Сложната природа на отношението „научни доказателства - управленски решения – комуникации при ПЧП“	131

Глава III. Комуникации и изграждане на обществена съпричастност при стратегически публично-частни партньорства 135

1. Причини за необходимостта от изграждане на обществена съпричастност при ПЧП ..	135
1.1 Нарастващото значение на ПЧП	135
1.2 Фактори за успеха на ПЧП	138

1.3 Специфичната роля на комуникациите за успеха на ПЧП	148
2. Ценности и принципи на разработване на комуникационна програма за изграждане на обществена съпричастност при стратегически ПЧП	153
3. Основни съдържателни елементи на комуникационната програма за изграждане на обществена съпричастност към ПЧП	157
3.1 Идентифициране и профилиране на заинтересуваните страни („публиките”)	157
3.2 Структуриране на информационните потоци	166
3.3 Итеративното консултиране със заинтересуваните страни в ПЧП	170
3.4 От консултиране към преговори и договаряне при ПЧП	178
3.5 Затварянето на цикъла на съпричастността – включването на заинтересуваните страни в мониторинга на ПЧП	184
4. Най-често използвани методи за изграждане и реализиране на обществена съпричастност при ПЧП	191
4.1 Критерии за избор на методи	191
4.2 Основни характеристики на най-често използваните методи	193
Заключение	199
Литература	209

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност и значимост на проблематиката

Представеният дисертационен труд е посветен на ролята на комуникациите в процеса на конкретните публични политики (policy communications), със специален акцент върху значенето на комуникационните програми при проектирането, реализирането и оценката на стратегически публично-частни партньорства (ПЧП). Непосредствен мотив за избора на темата е преобладаващата ограничена, най-вече финансово-икономическа интерпретация на предназначението и успеха на ПЧП, както и на критериите за това, дали тези форми на публично-частен микс отговарят на изискването за добър баланс на публични и частни, на актуални и перспективни интереси. Този уклон е неприемлив с оглед съвременното разбиране за политиката и публичното управление като мрежа от дейности, предполагащи включването и активното участие на всички заинтересовани от решаването на даден обществен проблем страни (общности, организации, индивиди). Ясно е, че ако тази желана цел за включване би била възможна само на основата на по-широко разбиране на ползата и перспективата на ПЧП, тя има нужда от активни и адекватни политически комуникации между всички страни и фактори в процеса на политиките.

Световният опит през последните две десетилетия показва, че успоредно с разгръщането на тенденцията на навлизане на стратегическите ПЧП във все нови и нови области на публичните услуги, този процес не е нито еднозначен, нито безпроблемен. Към управляващите – както политици, така и администратори, но и към представителите на бизнеса и на засегнатите социални общности се отправят все по-настойчиви изисквания за солидно обосноваване с прозрачни и научно базирани доказателства на необходимостта, ползите и рисковете от всяко подобно решение.

Как да се управляват комуникациите в процеса на политиките, в частност в сферата на стратегическите ПЧП е *важен и актуален изследователски и практически въпрос*, защото опитът да се сведе функционирането на тази нова форма на ко-мениджмънт до техническа експертиза (ако не е продиктуван от користни намерения) е наивен и най-често

завършва с крах на високите очаквания, адресирани към ефективността и ефикасността на публичното управление. Това се отнася с пълна сила до приписваната почти чудодейна роля на мениджърските методи и техники, пренасяни буквално от бизнеса в управлението на публичния сектор.

Разработването на дисертационния труд е обосновано и ръководено от убеждението, че днешното публичното управление трябва да решава все нови и нови проблеми и на тази основа да навлиза в множество нови области на политиките. В процеса на тези усилия, обаче, става ясно, че публичното управление не е в състояние да акумулира ресурсите, средствата, експертизата и обществената съпричастност, необходими за решаването на всички публични проблеми. Нужни са нови, основани на партньорството подходи към някои от най-сложните проблеми на обществото, които изискват нови организационни средства и съответстващо на тях ново лидерство.

2. Обект и предмет на дисертационния труд

Обект на дисертационното изследване е процесът на комуникациите при политиките, със специална конкретизация към полето на публично-частните партньорства.

Предмет на дисертационния труд е съдържанието, технологията и целта на процеса на комуникациите. В съдържателно отношение приоритет на предметната ориентация е включването на различни доказателства в процеса на ПЧП, в частност, при изготвянето на комуникационните програми при тях. От гледна точка на предназначението на комуникациите интересът е най-вече изграждането на обществена съпричастност (*public engagement*) – тъканта на конструктивните отношения между заинтересуваните страни, които в значителна степен обуславят успешната реализация на ПЧП.

3. Цел и задачи на дисертационния труд

Целта на настоящия дисертационен труд е да се изясни ролята, предназначението и управлението на комуникациите при стратегически ПЧП, а на тази основа да се обосноват съответни изводи за формите, механизмите и техниките на обществената съпричастност, изградена чрез комуникациите.

Осъществяването на така формулираната цел на дисертационния труд предполага решаването на няколко *изследователски задачи*, изразяващи се в отговорите на следните *изследователски въпроси*:

Първо. Кои са основните теоретични аргументи за ролята на комуникациите при политиките (ПЧП), най-вече в параметрите на концепциите за мрежовия модел на процеса на политиките?

Второ. Кои са основните характеристики, механизми и очаквани резултати от изграждането на обществена съпричастност при ПЧП?

Трето. Какъв е механизмът за трансфер на знания и доказателства относно ПЧП чрез комуникациите в процеса на политиките до заинтересованите общности, както и за своевременно изясняване и отчитане на техните реакции?

Четвърто. Кои са ключовите организационни, процесуални, управленски и други изисквания за ефективното провеждане на програмите за комуникации при стратегически ПЧП?

Отговорите на тези въпроси могат не само да доведат до аргументиране на дисертационния труд, но и да подпомогнат практически действащите политически, административни, корпоративни и граждански лидери да подобрят съвместната си работа в сферата на ПЧП.

4. Изследователска теза на дисертационния труд

Основният практически проблем в разглежданата област у нас е, че реализираните пред последните 10-15 години различни форми на публично-частен микс в повечето случаи не само не доведоха до по-висока публична стойност и подобряване качеството на съответните услуги, а напротив, макар и по различни причини и в различна степен, породиха недоверие и дълбоки съмнения за корупция и злоупотреба с власт. Една от основните предпоставки за този неблагоприятен развой е подценяването на необходимостта от активни и ефективни комуникации при подготовката, реализирането и оценката на ПЧП.

Представената и защитавана теза на дисертационния труд е, че като всяко съвременно стратегическо начинание и стратегическите ПЧП предполагат споделена отговорност за съучастие в целеполагането, провеждането и оценката на политиките. Следователно, това партньорство между политическата власт, публичната администрация, частните и гражданските структури е невъзможно без устойчиви позитивни отношения, а те на свой ред ще изграждат чрез адекватни системни комуникации.

Тезата е обоснована на базата на отчитането на променения контекст на публичното управление и на отношенията между различните сектори. Нараства функционалната взаимозависимост на актьорите (както от публичния, така и от частния сектор) в процеса на разработване и прилагане на политики. Правителствата стават все по-зависими от кооперативността на усилията и колективната мобилизация на ресурси, принадлежащи на политически актьори извън периметъра на техния йерархичен контрол. Диалогът на различните интереси, необходим при формулирането на публичния интерес, поставя особени изисквания към качеството на комуникациите при публичните политики. Концепцията за мрежите за политики *като механизъм за опосредстване на интересите* се е наложила като широко прилаган подход особено в изследванията на секторните политики.

5. Ограничения на дисертационното изследване

Както всяко научно начинание, представеният дисертационен труд има определени ограничения, вкл. съзнателно поставени изследователски рамки. Тези ограничения и рамки не отхвърлят ценността и потенциалната приложимост на алтернативни теоретични концепции и изследователски ориентации, а просто отразяват авторският избор да се подбере най-релевантния към целта, задачите и тезата на изследването инструментариум.

Необходимо е да бъдат изрично посочени и обосновани поне следните *три ограничения на дисертационното изследване*.

На първо място – *подходът към обосноваване на теоретичните изходни позиции*. Проблематиката, на която е посветен дисертационният труд, е многоаспектна и съдържа въпроси, които са били разработвани от множество научни дисциплини. Част от тази

проблематика е междудисциплинна в пълния смисъл на думата. В рамките на едно дисертационно изследване, посветено на свързан, но самостоятелен проблем (обществената съпричастност при ПЧП), не е възможно, нито е необходимо да се разгледат изчерпателно теоретичните школи и концепции на сферата на публичните политики, мрежите за политики, комуникациите, публично-частните партньорства, стратегирането и т.н. Настоящата дисертационна разработка няма претенциите, нещо повече – съзнателно се отказва да прави цялостен обзор на теориите и авторите в посочените области. Вместо това е възприет *подходът на формулиране и обосноваване на работни дефиниции на използваните основни понятия*. Това е необходима и достатъчна методологическа операция, доколкото, от една страна, трябва да се уточни какво съдържание влага дисертантът при използването на тези понятия за целта и задачите на работата.

На второ място – *границите и спецификата на изследователския интерес към комуникациите именно при разглеждане на ПЧП като мрежови явления*. Ясно е, че съществува внушителна маса от теоретични и емпирични изследвания на комуникациите, които обаче не ги третираат като взаимодействия между участници в мрежи. По обясними методологически съображения тези подходи не представляват интерес за настоящото изследване, въпреки че само по себе си предлагат редица ценни идеи и резултати.

По-важно е едно друго съображение – *комуникациите при стратегическите ПЧП не са просто следствие от характера им на мрежи, а на свой ред въздействат върху състоянието и развитието на мрежите и на включените в тях участници*. Една от най-важните предпоставки на възприетия изследователски подход към обществената съпричастност е, че това е трайно позитивно отношение между участниците в мрежата на дадено ПЧП, чието изграждане трябва да започне още на най-ранните етапи на изграждане на мрежата чрез партньорство при формулиране на целите, средствата, ползата и цената за всяка заинтересувана страна. *Изграждането на трайни позитивни отношения на взаимно доверие и партньорство между всички засегнати страни* (а не просто осигуряване на декларативно одобрение от страна на някаква относително неопределена „широка общественост“) дава принципно по-добри перспективи на даденото дългосрочно стратегическо начинание.

Тези аргументи са особено важни именно при стратегическите ПЧП, които не просто имат пряко и косвено въздействие върху широк кръг социални субекти, а поради голямата си продължителност и висока цена създават реална възможност за съществена динамика в състава и относителното влияние на участниците. Преимуществото на подхода към обществената съпричастност като мрежа от динамични позитивни отношения е, че не определя веднъж завинаги различни категории (влиятелни и невлиятелни, първостепенни и второстепенни) участници, а позволява в хода на реализация на проекта да се отчитат и реструктурират отношенията, включително като се използват научните и други доказателства за ефектите от ПЧП.

Третото съществено ограничение на дисертационния труд засяга *ориентацията към примери от чуждестранната практика и отказът от емпиричен анализ на български случаи*. Това съзнателно наложено ограничение поражда поне два съществени въпроса.

Първият въпрос е *защо не са подбрани и изследвани примери на стратегически ПЧП в български контекст*. Отговорът е пределно очевиден – доколкото дисертационният труд е посветен на целенасочените комуникационни програми за изграждане на обществена съпричастност, а на настоящия етап такива практики при реализирани в България ПЧП просто не съществуват, то релевантен на изследователската цел, задачи и теза предмет просто не съществува.

Единственото, което би могло да представлява значим изследователски въпрос е, защо подобни комуникационни програми въобще не се възприемат като задължителна част от проекта на ПЧП, или ако нещо подобно се предвижда, то се изразява единствено в епизодични ПР-акции, които нито имат за цел, нито могат да изградят трайни позитивни отношения в мрежата. Нещо повече, ако трябва да се достигне до корените на проблема, истината е, че в България все още не се е наложило разбирането за мрежовия характер на конкретните политики и преобладават традиционните йерархични, асиметрични представи и подходи.

Разбира се, този дефект на управленската практика, в частност на практиката на ПЧП в България заслужава изучаване, но с оглед целта и задачите на настоящия

дисертационен труд подобни усилия не са пряко свързани с изясняването и аргументирането на преимуществата на подхода на изграждане на обществена съпричастност.

Вторият въпрос е *дали и доколко избраните и анализирани случаи на успешни (и неуспешни) комуникационни програми при ПЧП, извлечени най-вече от проекти в Северна Америка, Австралия, Великобритания, но и от редица развиващи се страни, биха били релевантни към българската практика.* Тук трябва да се напомни, че анализираните случаи се предлагат не като бенчмаркинг, който да подпомогне изготвянето на конкретни български проекти, а като аргументи в полза на необходимостта и полезността на подхода за изграждане на обществена съпричастност. Основната идея за привеждане на толкова разнообразни примери е именно констатацията, че този подход трябва да отчита особеностите на конкретната среда, но когато се прилага правилно, дава съществени резултати практически навсякъде.

Когато на дневен ред бъде поставена задачата да се разработят рамките на един специфично български подход към изграждане на обществена съпричастност при стратегически ПЧП, очевидно ще бъдат необходими допълнителни емпирични и теоретични усилия, както и, естествено, съобразяване не само със социално-културния контекст, но и със спецификата на конкретното ПЧП.

6. Методи на изследване

В методологическо отношение настоящия дисертационен труд се базира на метода на изследване на случаи (case study), с използване на анализ на документи, допълнен от преките наблюдения на автора в определен сектор на публичните услуги, проучване на публични и неофициални изявления и становища на политически ръководители и висши държавни служители, на експерти и представители на академичната общност. Съществено място имат теоретични анализи и информационни източници относно съвременните тенденции, ползи и рискове от ускореното прилагане на ПЧП.

Ключов акцент е поставен върху значението на *опита и идеите на хората, тясно свързани с дейностите по осъществяване на макар и противоречивите начални стъпки на ПЧП в България*, за научното осмисляне и практическото очертаване на *възможни*

насоки за преодоляване на сериозните недостатъци при подготовката и осъществяването на институционални промени, които затрудняват разработването, прилагането и точната оценка на ПЧП в контекста на съответната публична политика.

Основните *източници на информация* са научни публикации, интернет сайтове на действащи ПЧП, публикации в специализирани и масови издания, разговори и дискусии с участието на практики, свързани пряко с ПЧП.

II. Структура и резюме на съдържанието на дисертационния труд

Дисертационният труд е структуриран в следните раздели: увод, изложение в три глави и заключение, с общ обем от 230 страници, вкл. списък на използваната научна литература на кирилица и латиница (общо 155 заглавия) и интернет ресурси (общо 45 източника).

Логическата структура на текста следва логиката на реализацията на целта и задачите на дисертационния труд.

В първата глава на дисертацията се разработват теоретичните рамки на изследването на ролята на комуникациите през призмата на мрежовия модел на политиките, конкретизиран към стратегическите публично-частни партньорства (ПЧП).

Самото понятие „*мрежи за политики*” насочва вниманието на изследователите към взаимодействията между *множество обособени, но същевременно взаимозависими организации или общности*, които координират действията си чрез взаимно предоставяне на ресурси и балансиране на интересите. Актьорите (организациите), които имат интерес от изработването и прилагането на дадена политики и разполагат с (част от) ресурсите, необходими за изготвянето, легитимирането и осъществяването на политиката – както материални, така и нематериални, изграждат връзки, за да обменят тези ресурси. Връзките, които могат да бъдат различни от гледна точка на тяхната интензивност (сила), стандартизираност и честота на взаимодействия, съставляват структурите на мрежата.

Тези структури насочват и обуславят на свой ред процесите на обмяна на ресурси между участниците в мрежата. Те дават ориентирите, за да могат актьорите да калкулират

ползите и разходите от конкретните стратегии на обмяна и участие. По този начин анализът на мрежите за политики позволява да бъдат формулирани изводи и предвиждания относно поведението на участниците в тях.

Тъканта на мрежите за политики се изгражда от формални и неформални взаимодействия между публични и частни актьори с различни, но взаимозависими интереси, които се стремят да решат проблемите с колективно, но неиерархично организирано и управлявано действие. Затова се извеждат като значим фактор *междугруповите и междуличностните комуникации* в мрежите за политики – съществена корекция на традиционния акцент върху структурните баланси между институциите и организациите.

Ролята на понятието „комуникации при политиките“ (*policy communications*) нараства, тъй като то откроява обстоятелството, че *всеки участник в процеса е зависим от поведението на останалите актьори, стремящи се да реализират собствените си цели и интереси*

Комуникацията при политиките е неразривна част от системните усилия за постигането на техните цели, допринасяща за получаването на достатъчно доказателства, че една политика е полезна и изпълнима, и за определяне на най-подходящите адресати – заинтересовани страни в процеса.

Мрежовият модел на стратегически комуникации може да се определи като действие по интегрирането на вътрешни и външни комуникационни процеси на всички нива на организацията с цел съгласуване и постигане на кохезия между нивата на организацията с оглед достигането на нейните крайни цели и дългосрочни интереси.

Стратегическите ПЧП са такива взаимодействия между публичния и частния сектор, които осигуряват реализиране на особено значими за обществото или за дадена общност потребности, които не могат да бъдат удовлетворени с други, конвенционални средства. Удовлетворяването на тези потребности обаче не може да бъде извадено извън скоби на постигането на дългосрочен и устойчив приемлив баланс на целите, средствата и ресурсите, свързани с тях.

Във втората глава на дисертационния труд са разгледани съдържателните аспекти на реализирането на мрежовия модел на комуникациите в процеса на политиките през призмата на един възможен подход - подходът, известен като „основан на доказателства процес на политиките” (*evidence-based policy making*). Развита е идеята, че планирането и успешното реализиране на стратегически ПЧП зависят в голяма степен от способността *чрез активни комуникации да бъдат мотивирани и въвлечени в тези проекти всички заинтересовани страни*, а това на свой ред е принципно възможно, само бъде постигнат висок убеждаващ ефект на комуникациите.

Общоприетото разбиране за основания на доказателства процес на публичните политики (*evidence-based policy making*) приема, че това е „подход, който подпомага хората да вземат информирани решения относно политиките и управленските варианти, като излага най-убедителните налични доказателства за последиците от тези политики”. Под „доказателства” се има предвид различен тип информация – такава, произведена от интегрирани системи за мониторинг и оценка, от академични изследвания, обобщен исторически опит или систематизация на „добри практики”. Във всички случаи обаче е ясно, че това е *доказателствена информация със статута на приложно научно знание*.

Съчетаването на различни източници на знание и доказателства в процеса на политиките има съществени комуникационни аспекти. Потенциалните ползватели на знанието при разработването, обсъждането, прилагането и оценката на политиките трябва да са информирани за наличието на такива доказателства, да са запознати с тях, да ги приемат убедено (ако имат аргументи за това), като са наясно не само с преимуществата, а и с ограниченията на доказателствата, и накрая да са способни пряко или непряко да ги приложат в процеса на взимане и реализиране на решения.

Ролята на комуникациите в процеса на политиките е водеща за укрепване на връзките между участниците в мрежите за политики и превръщането им в обща платформа за засилване приноса на резултатите от научните изследвания в практиката. Широк спектър от участници допринасят за набирането на широк спектър доказателства, релевантни за дадената политика, за отчитането на различни мнения за тези доказателства, за открито обсъждане на резервите и несъгласията и на тази основа – за изготвяне на обосновани и приложими насоки за действие.

Опитът от разработването и прилагането на различни ПЧП показва, че е налице общ стремеж за превръщане на научните доказателства не просто в полезен, а с по-висока степен на приложимост елемент на публичното управление през последните две десетилетия.

Третата глава е посветена на конкретните аспекти на комуникациите и комуникационните програми при стратегическите ПЧП през призмата на интензивно развиваната през последните 10-15 години концепция за обществената съпричастност (*public engagement*). Възникването на идеята и концепцията за обществената съпричастност стъпва именно на *осъзнатата необходимост от специални, целенасочени усилия за системно изграждане на способността и желанието на гражданите да участват в управлението* и за реализиране на този потенциал в съвременния контекст на мрежите за политики.

Идеята за целенасочено изграждане и стимулиране на обществена съпричастност се обосновава с предпоставката, че позитивното, конструктивно отношение към процеса на политиките се създава чрез включване на гражданите в един процес на постоянно взаимно учене. В този процес политическите представители и администраторите-експерти се учат от опита и експертизата на обществото, а гражданите започват по-добре да разбират сложността и реалните дилеми в процеса на политиките.

Обществената съпричастност обхваща, от една страна, *двупосочния процес* на предоставяне на информация и знания на обществеността и същевременно на привличане и оползотворяване на опита и знанията на общностите от граждани при разработването, прилагането и оценката на политиките. Разгръщането на този процес води не само до материално измерими резултати в сферата на конкретните политики, но и до цялостно развитие на една нова, критична и диалогична политическа и гражданска култура. От друга страна, обаче, не по-малко внимание заслужава *продуктът* на този двупосочен процес, който едни виждания се изразява в *нагласите и поведението на публиките* и на обществеността като цяло, а според други – като *трайно, конструктивно отношение* между участниците в мрежата на дадената политика.

Именно *характеристиките на изгражданото отношение между участниците в мрежите на политиките* (трайност, конструктивност, диалогичност, потенциал за развитие) се извежда като най-важна отлика на понятието „обществена съпричастност” според редица автори, които на тази основа го разграничават от *други сродни понятия*. Обществената съпричастност е *обмяна на продуктите на социално учене и включване* в един постоянен процес, което е особено важно в контекста на мрежите за политики.

III. Основни изводи от дисертационния труд

Лошите практики в сферата на обществената съпричастност пораждаат недоверие, пилеят времето и парите на хората и могат сериозно да компрометират всякакви бъдещи усилия за привличане на заинтересуваните общности в процеса на политиките. Най-вероятно всяка бъдеща инициатива за изграждане на съпричастност би била посрещната с подозрение или ирония. И обратното – положителната, пълноценна история на обществената съпричастност и наличието на реални ефекти по отношение на живота на гражданите представлява ключов фактор за по-нататъшно участие. Затова няма да е пресилено да се каже, че в сферата на обществената съпричастност лошата практика е по-вредна от липсата на каквато и да било практика.

Лошите практически резултати от инициативите за изграждане на обществена съпричастност не винаги са следствие на недостатъчно инвестиране на средства и усилия. Нещо повече, има хрестоматийни примери за големи провали, в които са били вложени значителни ресурси. Затова в обобщението на резултатите от настоящото дисертационно изследване са разработени две групи изводи.

Първо. Изводи относно рисковете и възможните негативни ефекти при прилагането на комуникационни програми за изграждане на обществена съпричастност

Сред причините за неуспех на програмите за изграждане на обществена съпричастност на първо място трябва да бъдат изведени една група фактори, които засягат *смисъла и реалните мотиви* за действията в това направление.

Преди всичко, има ситуации и проекти, в които самото очакване, че потенциалната обществена съпричастност ще изиграе предполагаемата позитивна роля, е най-малкото неадекватно, ако не и нещо по-нелицеприятно. Обявяването на такава цел е много лошо решение, ако демонстрираното желание за изграждане на съпричастност в мрежата на ПЧП всъщност прикрива опит да се легитимира вече взето задкулисно решение. Ако наричаме нещата с истинските им имена, това не е нищо друго освен манипулация и измама, защото хората са подведени да вярват, че участието им има значение и може да окаже влияние върху процес, който всъщност е предрешен.

По-нататък, инициативите за изграждане на обществена съпричастност предизвикват обратен резултат и рушат отношенията в мрежата на ПЧП, ако *същинският замисъл е да се избегне поемането на отговорност за трудни решения* или някаква друга разновидност на „прехвърляне на топката“. Дори да не става дума за съзнателно „бягство от отговорност“, не бива да се забравя, че обществената съпричастност не е алтернатива на демократичното публично управление и взимане на решения, а фактор, който го допълва, подкрепя и при необходимост коригира.

В този контекст не бива да се пренебрегва опасността големите очаквания и крайното фокусиране единствено върху обществената съпричастност и въобще върху гражданското участие да освободи политиците и другите публични личности от изискването да изработват идеи, да убеждават гражданите и да носят отговорност за потвърждаване на възложеното им доверие.

Накрая, но съвсем не второстепенно значение има *отношението към участниците*. Самата идея, че обществената съпричастност може да се изгражда без истинско уважение към всички заинтересувани страни, е абсурдна. Уважението се изразява не в куртоазна любезност, а в сериозно намерение и добросъвестно изпълнение на описаните в предходните глави стъпки. Процесът трябва да има ясна и реалистична цел – постигане на възможно най-добрия (но не и невъзможния) баланс на интересите на страните и да отдава заслуженото на всеки, който влага усилия и време за постигане на тази цел. Усилията на всеки участник са еднакво ценни и заслужават уважение независимо от едни или други количествени аспекти.

Следващата, втора група причини за неуспеха на инициативите за изграждане на обществена съпричастност са свързани с *лошото планиране на комуникационните програми*. Типичен пример за такава ситуация е концентрирането на вниманието и усилията върху един-единствен механизъм (техника), без да се прецени внимателно дали условията са подходящи и най-вече – какъв комплекс от методи би свършил най-добра работа. Практиката във Великобритания и Съединените щати предлага множество поуки от необмисленото фаворизиране, например, на механизма на гражданските журита. Както споделя един експерт с опит в модерирването на такива форуми, „крайният ефект е логичен и много притеснителен за всички – разгневени участници и никакъв полезен резултат”.

Друга често срещана грешка е *стремежът да се опрости сложността на процеса на изграждане на съпричастност*, като изкуствено се елиминират възникнащите различия и противоречия и се постигне „гладко”, напълно предвидимо протичане на процедурата. Това е типичен дефект на поведението на представителите на публичните институции и големите компании, участващи в ПЧП. Резултатът, както би трябвало да се предвиди, е точно противоположен на желания. Обществената съпричастност не постулира липса на различия и дори на конфликти между заинтерекваните страни, а е предназначена да ги минимизира и преодолее чрез създаване на подходящи условия (атмосфера на взаимно разбиране и доверие). Не е възможно да се елиминира обстоятелството, че различните субекти искат различни неща. Това, за което могат да допринесат комуникациите, е да се дефинират и балансират интересите, а те не винаги са взаимноизключващи се при стремеж към различни цели.

Една от най-важните предпоставки при планирането на програмите за обществена съпричастност е да се разбере, че *независимо от сериозните рискове, няма принципна пречка хората да бъдат привлечени при решаване на въпроси, които ги засягат*, предизвикателството е как точно да се осъществи това. Отказът да се комуникира с хората далеч не винаги води до оттегляне и пасивност, които редица управленци смятат за улесняващо взимането на решения състояние. Нерядко се стига до обратното - радикализиране и поляризация, гняв и недоверие, след което вече е изключително трудно да се изградят отношения между заинтерекваните страни. Освен това, не бива да се забравя задачата на комуникациите да изясни, че при конкретните политики и особено при

стратегическите ПЧП някоя от страните може да „изтръгне” краткосрочно надмощие, желаният краен ефект е невъзможен в хипотезата на „игра с нулева сума”.

Поради това правилният извод от неуспехите на редица ПЧП и на техните комуникационни програми е, че е необходима *не колкото е възможно повече, а колкото е възможно по-добра обществена съпричастност*. А по-добра съпричастност означава по дефиниция отношение, което отчита и третира правилно трудностите и противоречията в реалните взаимодействия на индивидите и общностите и по този начин създава условия да се взимат възможно най-добрите решения.

Второ. Изводи относно ключовине проблемни акценти в комуникационните програми за изграждане на обществена съпричастност

Сред множеството възможни изводи в това направление е изведен един обобщаващ, а именно – *каква е зависимостта между програмите за комуникация при изграждане на обществена съпричастност и цялостната ефективност и ефикасност на политиките (ПЧП)*.

Често срещан аргумент, подкрепящ резервите по отношение на целенасоченото изграждане на обществена съпричастност, отбелязва, че един възможен ефект е не просто забавянето на процеса на взимане на решение, а дори пълно блокиране на този процес. Тук отново следва да се напомни уточнението, че съпричастността не елиминира, а подкрепя и усъвършенства формалните процедури за взимане на решение, респективно, това би трябвало да бъде основната цел на една комуникационна програма. Като отчита „местните”, конкретни, специфични обстоятелства, представени от заинтересуваните страни, обществената съпричастност допринася за по-добри решения. Освен това, осигуряването на пълноценно участие на заинтересуваните страни в процеса, каквито и текущи трудности са поражда, накрая се оказва много по-ефикасен вариант, защото по правило спестява много по-големи неприятности и разходи, ако възникнат сериозни конфликти.

Несериозно е да се оспорва ролята в процеса на подготовка и взимане на решения на експертите, които познават техническите детайли на политиката (ПЧП), съвкупността от условия, а в допълнение имат капацитета бързо да подготвят вариантите. По-доброто

разбиране на потребностите, ценностите и предпочитанията на хората всъщност е *част от експертизата*; чрез модела на основания на доказателства процес на политиките се откриват реални възможности за допълване на капацитета на експертите-администратори със знанието на заинтересуваните страни. Това е още един начин обществената съпричастност да допринесе за повишаване на ефективността и ефикасността на политиките (ПЧП), при това като се отчита добавената стойност на решенията, ползващи се със стабилна легитимност в очите на засегнатите общности. Това съображение е от особено значение при редица съвременни публични услуги (здравни, образователни и други), които все повече разчитат за постигане на целите си на активното участие на бенефициентите (наричано още ко-продуциране).

Вече бе изяснено, че *възможно най-ранното включване на заинтересуваните страни е основен принцип на комуникационните програми за издграждане на обществена съпричастност*. Може да се дискутира какво точно означава „възможно най-рано”, но със сигурност става дума за момент *преди приемането на най-важните решения*. В същото време, обаче, трябва да се отчита възможността, която подходът на обществената съпричастност предлага за *диференцирано въвличане на различните заинтересувани страни (участници в мрежата) към различни фази или различни аспекти на политиката* (ПЧП). Пълноценна съпричастност не означава „съпричастност на калпак”, механично уравниена въвлеченост. Това е лесно обяснимо, като се има предвид не само спецификата на интересите, но и спецификата на конкретните доказателства (знания), които всяка страна може да прибави в цялостния процес. Тази възможност бе разнообразно илюстрирана чрез изследването на редица случаи от практиката в трета глава на настоящия дисертационен труд.

За разлика от модела на класическата бюрокрация, в днешните времена на тотална взаимозависимост и все по-високо образование и информирано общество, *ефективността и ефикасността на публичното управление, в частност на политиките и ПЧП, зависят все повече от приноса на „непрофесионалистите”*. Това най-често е факт при разбирането и решаването на безброй специфични, локални проблеми, за които не съществуват универсални отговори. В този смисъл цитираните в трета глава на дисертацията притеснения на Джон Стюарт Мил (относно ограничената публична

компетентност за участие в управлението) са опровергани не от неговите идеологически опоненти, а от развитието на социалната система.

Казаното в никакъв случай не бива да се интерпретира като оспорване на ролята на експертната – в днешното публично управление тя е по-необходима от всякога. Същността на проблема е другаде – в новото, продиктувано от новите реалности на процеса на политиките (ПЧП) дефиниране на ролята на „професионалиста“ („експерта“). Тази роля вече може да бъде поемана в различни ситуации от много по-широк кръг индивидуални и колективни субекти, способни да предоставят релевантно като стойност, макар и различно от традиционно формулираното знание.

Една от основните причини за разочарованието от ефекта на инициативите за изграждане на обществена съпричастност е *разминаването между реторично изразените очаквания и реалностите на социалната практика*. Твърде често гръмките анонси за привличане на заинтересуваните страни в процеса на ПЧП нямат покритие в реално предлаганите възможности за влияние върху хода на този процес. Има поне три аспекта на това разминаване между реторика и практика, които често са достоверен индикатор за липса на опит или твърде наивно разбиране на процеса на политиките:

- предпочитанията към „големите бройки“, т.е. към количествените измерители на съпричастността, съчетани със свръхопачквания за мащабни промени, когато на практика става дума за въздействие върху скромни проекти с локални мащаби;
- желанието да се обявят, а впоследствие да се отчетат много по-високи резултати от съпричастността, при положение, че индивидуалните, колективни и организационни способности са скромни;
- разминаването между интереса към участие и практическата липса на възможности да се внесат съществени промени в хода на процеса.

Трябва да се отчита още едно усложняващо обстоятелство. Когато обществената съпричастност се превръща в елемент от мащабни и формално регламентирани проекти със значителни екологични, финансови, социални и други въздействия, нараства натискът очакваните резултати и показателите за ефективност и ефикасност са бъдат прецизно дефинирани, в т.ч. количествено. В същото време, най-важните аспекти на съпричастността не са материални, т.е. директно измерими; прякото обвързване на

съпричастността с финансови и други количествени показатели може не просто да даде повод за критики и разочарования, но и въобще да дефомира предназначението на комуникационните програми.

Това на свой ред поставя нелеката задача *да бъдат разработени методи, техники и индикатори за отчитане на непреки и неподдаващи се на директна квантификация ефекти на обществената съпричастност*. Това не оспорва необходимостта от подготовка и прилагане на надеждни инструменти, демонстриращи „какво и кога работи и какво не работи”, а просто заостря вниманието на учените и практиците към съчетаване на преки и непреки, количествени и качествени методи и техники, способни да отчитат позитивните изменения и натрупвания в социалния капитал като един от най-важните фактори на успеха на политиките.

IV. Самооценка на приносите на дисертационния труд

1. Направен е първият систематичен теоретичен опит в България да бъде обоснована и разработена проблематиката на обществената съпричастност при публично-частните партньорства (ПЧП) и като цяло в процеса на политиките.
2. Теоретично и чрез анализ на случаи е обоснована ролята на комуникациите за изграждане на обществена съпричастност при ПЧП и са изведени основните принципи и стъпки за конструиране на съответни комуникационни програми.
3. За първи път в България е разработена проблематиката на комуникациите при политиките на чрез подхода на основания на доказателства процес на публичните политики (*evidence-based policy making*). В детайли са систематизирани особеностите и изискванията към комуникациите при трансфера на знания в процеса на ПЧП.
4. Изграден е подход и модел на основните стъпки при разработване на комуникационна програма за изграждане на обществена съпричастност при ПЧП, който предстои да бъде валидиран и конкретизиран при по-нататъшните проучвания в български контекст.

V. Научни публикации по темата на дисертационния труд

Велчев, А. (2012) ПЧП и комуникации: прилагане на научни доказателства и комуникациите при стратегически публично-частни партньорства. Ютилитис, март 2013

Велчев, А. (2014) Комуникациите като инструмент за осигуряване на обществена съпричастност (public engagement) и процеса на политиките. Публични политики.bg, година 5, брой 1, март 2014 г.

Велчев, А. (2014) Обществената съпричастност, новият етичен регулатор в журналистиката и ПР. В: Сборник доклади от годишната конференция на Департамент „Масови комуникации”, С., НБУ

VI. Благодарности

Изразявам искрената си признателност към моя научен консултант доц. Александър Маринов и към рецензентите ми проф. Антоний Тодоров и доц. Татяна Томова, с които ме свързва дългогодишна съвместна работа в Нов Български Университет и в Софийския Университет „Св. Климент Охридски”.

Благодарен съм на колегите – преподаватели, докторанти и студенти от специалността „Публична администрация” на Софийския Университет „Св. Климент Охридски”, които ме приеха с академично и човешко гостоприемство и ми помогнаха да се включа пълноценно в научния живот на най-старото висше училище в България.

Благодарен съм и за постоянната и безрезервна подкрепа на моето семейство, което не просто ме подкрепяше в трудните моменти, но и заложи в мен истинският интерес и неотклонната вътрешна мотивация по пътя към знанието и любословието.