

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“ ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ

Основна цел на проект „Публичните политики в България през призмата на мрежите за тяхното формулиране и осъществяване“ беше изследването на мрежите на политиките в България на секторно и хоризонтално равнище на базата на методология, разработена и тествана от екип на Катедра Публична администрация на СУ. Освен за подобряване на знание за управлението и управленските практики резултатите от проекта ще допринесат и за позиционирането и утвърждаването на Публична администрация като „изследователска катедра“.

Чрез изучаване и класифициране на ключовите актьори, които реално определят дневния ред и съдържанието на публичните управленски решения се подобрява разбирането за това защо се стига до едни, а не до други решения. Все по-очевидно е, че това не зависи само от нормативните правомощия в съответния сектор. Кои са участниците, какви са връзките между тях, доколко е устойчива тази институционална спойка и в крайна сметка как тя се отразява на ефективността и ефикасността на публичните политики са ключовите изследователски търсения. Бяха търсени секторни и регионални разрези.

Пренебрегването на мрежите като научен факт прави невъзможно предвиждането за развитието на процеса на политиките. За разлика от частния сектор, където идеите на собствениците и висшия мениджмънт могат безусловно да бъдат реализирани, в публичния сектор осъществяването на идеите на политиките зависят от мрежите, в които те са включени. Това често прави политиките и администрацията привидно неспособни да предприемат каквито и да било политически мерки. Подобни ситуации могат да бъдат следствие от невъзможност да се намери баланс между противоречащи си, влиятелни интереси. Такава ситуация трябва да се управлява адекватно от страна на публичните власти. Заклеймяването на групите по интереси, че присъстват в процеса на политиките е безсмислено упражнение – те са там, поради факта, че притежават определени властови ресурси, които са необходими за постигане на публичните цели. Правилният подход е изсветляването на това присъствие и целенасочените усилия на публичните власти да отиграт тази естествена зависимост чрез дебат и взаимодействие.

В тази връзка основните изследователски цели на проекта бяха: да се въведе анализа на мрежите в изследването на политиките; да се разработи и тества конкретни методики за анализ на мрежите на политиките; да се разработят различни класификации на мрежите на политиките. В практико-приложно отношение се целеше: да се идентифицират и изследват мрежите на политиките в различни области на секторните политики; да се идентифицират и изследват мрежите на политиките в различни области на хоризонталните политики; да се групират и анализират мрежите на политиките според различните класификации



ПРОЕКТ НА ТЕМА:

„БЪДЕЩЕТО НА ЕС И
ИЗТОЧНА ЕВРОПА:
ОТБЕЛЯЗВАНЕ НА 30-
ГОДИШНИНАТА НА
КАТЕДРА „ПОЛИТОЛОГИЯ“
НА СОФИЙСКИ
УНИВЕРСИТЕТ „СВ.
КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

РЪКОВОДИТЕЛ:
ДОЦ. Д-Р ТАТЯНА
ТРИФОНОВА ТОМОВА

ДОГОВОР № 80-10-214/
19.04.2019

ФАКУЛТЕТ/ЗВЕНО:
ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ,
КАТЕДРА ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ

ОБЩА СТОЙНОСТ:
8655.08 ЛВ.

Тези цели отговарят както на обществената потребност от повишаване на качеството на публичните политики и публичното управление, така и на идентифицираната от членовете на Катедра Публична администрация нужда от по-настойчивото утвърждаване на звеното като „изследователска катедра“.

Изпълнение на проекта по следните показатели:

Съответствие на резултатите с поставените в проекта цели

Изпълнението на проект „Публичните политики в България през призмата на мрежите за тяхното формулиране и осъществяване“ прокарва линия на изследване на съдържанието и резултатите от публичните политики отвъд изцяло нормативния анализ на публичните решения, който се предполага от класическия институционализъм. Най-разпространените анализи у нас се развиват в именно в рамките на институционализма и обвързват административните дейности с правилата за тяхното осъществяване. При тази гледна точка институциите се схващат като основен фактор за съдържанието и резултатите от дейността на администрацията. Позитивните анализи установяват тази връзка в съдържателен план, а нормативните разработват модела на необходимите институции и практики, въвеждането на които водят до ефективност на администрацията.

Българската наука за публичната администрация се развива преди всичко в лоното на нормативния институционализъм. Като преобладаваща тенденция тя разглежда съдържанието и резултатите на административните дейности като променлива, факторно обусловена от въведените правила, а изследователската ѝ цел по-скоро е разработването на институции и практики, които да водят до желаното състояние на администрацията.

Все още мрежите, за разлика от политиките, остават маргинален научен факт. Те рядко, почти никога не се подлагат на анализ, а тогава, когато това става на тях се гледа като на нарушение на правилата, като скрито взаимодействие което измества процеса на политиките от обществените цели и интереси. Подобен подход е обясним, защото привидно, очертаването на мрежи, особено на макро равнище, влиза в противоречие с правилата на представителната власт и демокрацията.

Това, което прави мрежите част от процеса на политиките не са формалните правила, а притежанието и контрола върху властови ресурс, различен от демократичната политическа власт. Те не се подчиняват на демократичните правила за представителност и излъчват ръководните си органи по свои, вътрешни, в повечето случаи непублични правила и процедури. Самото сътрудничество с легитимните публични власти с малки изключения (тристранно сътрудничество) не се основава на формални правила, а е по-скоро резултат от повтарящи се практики на допълване на властови ресурси.

Ако мрежата съществува, тогава определени политики стават възможни, ако мрежата не съществува това може да означава две неща. Едното обяснение е, че няма влиятелни обществени групи и държавата или общината са сами в процеса на политиките – това е добрият сценарий от гледна точка на традиционната политология. Другото, неблагоприятното обяснение е, че влиятелните участници взаимно отричат гледните си точки и до баланс на интересите или общност на ценностите не може да се стигне – тогава всъщност няма политики и публичният проблем остава неадресиран. И трите сценария са възможни, защото те се очертават в конкретни ситуации и зависят от конкретни, формални и неформални институции, от конкретно поведение на заинтересованите страни, от тяхната политическа култура и най-вече – от способността им за компромис и търсене на консенсус. Изследването на мрежите осветлява този процес и прави възможно управлението му.

В крайна сметка в изследването се търсеше баланс между анализа на формалните процедури (консултативни съвети по отделните политики, институционализиране форми в обществени обсъждания, нормативно признати участници в политическия процес) и позитивен анализ на реалното участие на различните участници в процесите на формулиране и осъществяване на публичните политики (експертен анализ на секторни и хоризонтални политики, провеждане на интервюта с влиятелни актьори в рамките на политиките, анализ на конкретно избрани за целите на изследването случаи). В съответствие с това бяха формулирани и конкретните изследователски и практико-приложни цели на проекта:

• Изследователски цели:

1. да се въведе анализа на мрежите в изследването на политиките;
2. да се разработи и тества конкретни методики за анализ на мрежите на политиките
3. да се разработят различни класификации на мрежите на политиките

Заложените главни цели бяха изпълнени, а ефектът от резултати ще продължи да се търси и след процеса на формално отчитане на проекта. Тези цели отговарят както на обществената потребност от повишаване на качеството на публичните политики и публичното управление, така и на стремежа за все по-голямо

адаптиране на ключови дисциплини от учебните планове в бакалавърска и магистърска степен на специалност Публична администрация.

За изпълнението на целите гарантират качествено изпълнените задачи по проектното задание, в това число:

1. направен беше теоретичен преглед на изследванията в областта на мрежите на политиките;
2. бяха обобщени методиките в областта на изследванията на мрежите на политиките;
3. изследвани бяха мрежите на политиките в България в различните области на политиките:
 - a. разработи се методика за анализ на мрежите;
 - b. проведеха се полу-стандартизирани интервюта;
 - c. осъществена беше експертна оценка;
 - d. изготвени са класификации
- е. обобщени са резултатите от теренните изследвания
4. оповестяват в различни форми изследователските резултати.

Използвани са количествени и качествени методи за анализ и оценка. Те са осъществени са от трима изследователи от катедра „Публична администрация“, които работят и имат публикации и проекти в областта на настоящия проект. Те бяха подпомагани и от докторанти (Любомира Димитрова, Георги Ташков и Ваня Илиева) и студенти в Катедрата. Катедреният съвет участва в провеждането на проекта като обсъждаше и даваше предложения за подобриенето му на всички етапи от неговото осъществяване. Членовете на катедра „Публична администрация“ и докторантите към нея имат основна роля при разработването на изследователския инструментариум и при приемането на анализа върху изследователските данни. Студенти от бакалавърска и магистърската степен бяха включени в дейностите за събиране на емпирични данни и други организационни и помощни дейности.

В методологическо отношение проектът отговори на два проблема. Първият от тях е свързан със запълване на сериозната празнина при опознаването на мрежите на публичните политики в България. Групирането на различните общности на политиките, дисекцията на реалния процес на вземане на решения у нас, ще даде отговор на ключовите въпроси: Защо се стига до едно, а не друго управленско решение? Кой освен легитимните институция се оказва реално овластен? Дневния ред на чии актьори се превръща в общ публичен интерес?

Вторият проблем, на който настоящият проект отговаря, е свързан с недостатъчното използване на колективния научен потенциал на катедра „Публична администрация“. Тя се състои от експерти в областта на публичното управление, които са натрупали достатъчна компетентност за участие в процеса на публичните политики. Колективната им, целенасочена работа върху класифицирането на мрежите на политиките и реалното съдържание на управленския процес в България ще позволи да обединят капацитета си и да създадат синергична полза за себе си (чрез промотирането на експертния потенциал на всеки от тях), за Университета (чрез създаване на публична представа за изследователския му потенциал), за публичното управление в страната (чрез научната оценка за състоянието му и разпространяването ѝ в обществото).

Изпълнение на дейностите по проекта съгласно работната програма

Конкретните дейности, които бяха предвидени за успешно изпълнение на проекта отговарят на многопосочните му цели, включително тези, които са свързани с прякото включване на студентите в бакалавърска и магистърска степен и докторантите в изследователска и практико-приложна дейност, бяха осъществени успешно:

Подбор на студенти – бакалаври, магистри и докторанти, за участие в кабинетното проучване – бяха включени 5-ма студенти от 3-ти курс на бакалавърската програма, студентите в магистърска програма „Оценка на политики и оценка на въздействие“ Вероника Слишкова и Ивон Каменова и докторантите Ваня Илиева, Георги Ташков и Любомира Димитрова.

Преглед на съществуващите източници на информация за мрежите на публичните политики; (Приложение)
Разработване на методика за оценка на мрежите на секторните и хоризонталните политики в България (Приложение)

Разработване на методика за кабинетно проучване – бяха подготвени въпросници, бланки, таблици и писмени насоки за провеждане на деск рисърч

Разработване на допълнителни източници на информация – база данни с таблици и количествени данни.

Разработване на методика и въпросници за анкети полу- стандартизирани интервюта с ключови участници по четири предварително избрани публични казуси.

Разработване на методика за експертна оценка

Провеждане на експертната оценка; създаване и тестване на класификации – бяха попълнени 20 експертни карти за секторни и хоризонтални политики (обобщени данни в Приложение)

Подготовка и издаване на научни публикации – като резултат има три издадени статии и четири на етап рецензия и научен и езиков редактор (Приложение)

Обобщение на постигнатите научни резултати от проекта

Предварително заложените практико-приложни цели на изследователския проект са изпълнени: да се идентифицират и изследват мрежите на политиките в различни области на секторните политики да се идентифицират и изследват мрежите на политиките в различни области на хоризонталните политики да се групират и анализират мрежите на политиките според различните класификации Едва ли приложимостта на резултатите от подробно изследване на реалните участници във формирането на дневния ред на политиките и класифицирането на връзките между заинтересованите страни в процеса на формиране и осъществяване на публични политики се нуждае от специална обосновка. Резултатите от проекта са насочени към няколко основни групи ползватели:

- Академичната общност, ангажирана в теорията на управлението и публичните политики;
- Студентите по публична администрация и други управленски специалности от програмите за трите образователно-квалификационни степени.
- Органите на управление и администрацията на централно, местно и регионално ниво.
- Граждански организации, медии и всички, за които въпросите на доброто управление и ефективните и ефикасни публични политики;

Основен ползвател на резултатите от проекта е Катедра „Публична администрация“, която ще ги използва за целите на преподаването, както и като основа и основание за разработването на нови проекти. Създадените казуси, класификации и бази данни ще бъдат използвани в рамките на практическите и семинарни занимания със студентите в дисциплините: Формиране и осъществяване на публични политики, Проектиране и управление на социални програми, Методология на анализа на публичните политики в бакалавърска степен и дисциплините в магистърска степен на програма Оценка на политики и оценка на въздействие.

Предвидените резултати от проекта, за които считаме, че са постигнати и измерими, са:

1. Доклад от кабинетно проучване на теории и класификации на мрежите на политиките
2. Количествени данни от проведените проучвания
3. Методики за оценка на политическите мрежи

3.1. Изследване на консултативни съвети

Цел: Да анализира състава, статута и дейността на консултативните съвети към органите на държавната власт;

Да оцени приноса на Консултативните съвети за ефективността на политиките в България;

Да оцени ролята на гражданските организации върху политиките.

Метод: Анализ на информацията от: Портал на консултативните съвети; Сайт на съответните организации, представени в Съветите; Портал за обществени консултации.

3.2. Изследване на казуси

Изследователска цел: да се установят заинтересованите страни в конкретни случаи на политики и да се оцени влиянието им върху процеса.

Инициатива на Министъра на здравеопазването за реформа в здравната система;

Случаят с чумата по свинете;

Мерките за връщане на учениците в училище;

Сривът в морския туризъм.

Метод: изследване чрез Гугл търсачка (приемаме, че позициите и действията на влиятелните заинтересовани страни присъстват в интернет пространството преимуществено)

Стъпки в изследване на случая:

Установете кога и от кого проблемът е идентифициран за първи път?

Кой (коя организация) заявява съпричастност към проблема?

Кой (коя организация) отрича съществуването на такъв проблем?
Кой (кой организация) предлага мерки за решаването му?
Какви „коалиции“ по отношение на предлаганите мерки се оформят?
Какви мерки са предприети? Кога? Чрез какви документи и процедури са въведени?
Кой (коя организация) прави оценка на мерките?
Какви „коалиции“ в оценката на мерките се очертават?
Кога проблемът „затихва“?

3.3. Анализ на политически мрежи на секторно и хоризонтално ниво

Туризм
Транспорт
Здравеопазване
Околна среда
Начално и средно образование
Висше образование
Хуманитарна помощ и гражданска защита
Доходи и заплати
Заетост и безработица
Данъчна и осигурителна политика
Демографска политика
Култура
Спорт
Младежки политики
Енергетика
Регионално развитие
Информационно общество
Научни изследвания и иновации
Селско стопанство
Вътрешна сигурност и обществен ред
Външна политика и отбрана

Стъпка 1 – кабинетно проучване по отделни политики на формализираните и неформализирани канали за участие във формиране и осъществяване на политиките – брой и вид на участниците на всяка от петте фази в цикъла на политиките в рамките на 10-те ключови проблема в последните 5 години.

Стъпка 2 – експертна оценка по отделни политики на формализираните и неформализирани канали за участие във формиране и осъществяване на политиките – брой и вид на участниците на всяка от петте фази в цикъла на политиките в рамките на 10-те ключови проблема в последните 5 години.

4. 20 предварителни експертни оценки за разработената методика.

5. 7 статии за изследването на мрежите на политиките в България

6. 7 студенти по Публична администрация, обучени за провеждане на теренна изследователска работа и 3-ма докторанти, обучени за анализ на мрежи.

В допълнение към това съществен част от проектната идея е насочена към утвърждаване на устойчивата връзка между редовните и задочните докторанти в катедрата и студентите в бакалавърската степен по Публична администрация. Това ще включва създаването на форми на наставничество от страна на докторантите и оформяне на подекипи по отделните панели за изпълнение на изследователските и практическите цели. Това би поставило основата за създаване на електронна база данни за публични политики в отделните сфери и би допринесло за устойчиво включване на докторантите и в образователния процес.

Списък на публикациите в нереперирани списания и сборници

Публикувани:

Kalfova, E. REGIONAL POLICY AND REGIONAL GOVERNANCE – THE BULGARIAN INSTITUTIONAL REFORM THAT DID NOT TAKE PLACE, in Public Policy.bg, 4.2019, <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/index>;

Kotseva, M. IMPACT ASSESSMENT OF REGULATION: THE CASE OF MILK FARMS IN BULGARIA, in Public Policy.bg, 4.2019, <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/index>,

Andreeva, L. EUROPEAN REGULATIONS ON ENERGY GOVERNANCE IN BULGARIA – IMPACT ASSESSMENT, in Public Policy.bg, 4.2019, <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/index>.

Под печат:

- Илиева, В. „Хоризонталният подход на целеполагане – специфики и резултати на демографската политика в България“ в сборник "30 години реформи на публичното управление в Централна и Източна Европа: следващият хоризонт", УИ, 2019;
- Еленкова, Л. „Развитие на младежката политика в България“ в сборник "30 години реформи на публичното управление в Централна и Източна Европа: следващият хоризонт", УИ, 2019;
- Петров, С. “ Пазарът на труда в България – преходът продължава“ в сборник "30 години реформи на публичното управление в Централна и Източна Европа: следващият хоризонт", УИ, 2019;
- Томова, Т. „Преходът в социалната политика на България: от промяна към застой“ в сборник "30 години реформи на публичното управление в Централна и Източна Европа: следващият хоризонт", УИ, 2019;

Други форми на разпространение

- Семинар във формат Разширен катедрен съвет с участието на учени, докторанти, експерти и практики
- Включване в част от учебните програми на Магистърска програма Оценка на политики и оценка на въздействие и дисциплините от бакалавърска степен Формиране и осъществяване на публични политики, Проектиране и управление на социални програми, Методология на анализа на публичните политики