

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Философски факултет

Катедра „Публична администрация и политически науки“



АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен „доктор“ по научна специалност „Публична администрация и политически науки“

на тема:

„Институцията на съветника в политическите структури: лидерство и отговорност в условията на политически преход“

Докторант: Георги Темелков

Научен ръководител: доц. д-р Албена Танева

София, 2023 г.

Дисертационният труд е обсъден и допуснат до защита пред научно жури на заседание на катедра „Публична администрация и политически науки” при Философски факултет на СУ "Св. Климент Охридски" на 19.12.2022 г.

Дисертационният труд е с обем от 186 страници, от които 168 основен текст, 14 страница използвана литература и 4 страници приложения. Включва увод, четири глави, заключение, използвани източници и едно приложение. В основната част от работата са представени 17 таблици и 4 фигури. Библиографията е съставена от общо 181 източника, от които 19 на кирилица и 162 на латиница, включващи книги, монографии, статии, доклади, нормативни актове и др.

Официални рецензенти:

Доц. д-р Елена Ангелова Калфова-Войнова

Проф. д-р Валентин Пенчев Василев

Защитата на дисертацията ще се проведе на 07.04.2023 ч. в зала Яйцето, бл. 4 на СУ „Св. Кл. Охридски“.

I. СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

ПЪРВА ГЛАВА: СЪЩНОСТНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ИНСТИТУЦИЯТА НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ СЪВЕТНИК

1.1. Същност, роля и място на политическия съветник в структурите на властта

1.1.1. Същностни характеристики на политическите съветници

1.1.2. Роля и място на политическите съветници в структурите на властта

1.2. Функции на политическите съветници

1.2.1. Основни функции на политическия съветник

1.2.1.1. Възходяща вертикална функция

1.2.1.2. Низходяща вертикална функция

1.2.1.3. Външна функция

1.2.1.4. Вътрешна функция

1.2.2. Специфични функции на политическия съветник

1.2.2.1. Предоставяне на съвети

1.2.2.2. Осъществяване на политически анализи

1.2.2.3. Докладване на актуалните новини и информация

1.2.2.4. Участие в политическия диалог

1.2.2.5. Публична дипломация

1.2.2.6. Писане на речи

ВТОРА ГЛАВА: ЛИДЕРСТВОТО В ПОЛИТИКАТА КАТО ОСНОВА ЗА НЕЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ

2.1. Лидерството като ключова компетентност

2.1.1. Дефиниране на лидерството

2.1.2. Лидерство и власт

2.1.3. Разграничаване между управление и лидерство

2.2. Елементи на лидерския подход

2.2.1. Лидерът и неговите специфични качества за ролята

2.2.2. Ситуацията като дефиниционна област на отношенията

2.2.3. Последователите като основа за проявление на лидерството

2.3. Лидерски стилове и модели

2.3.1. Основни лидерски стилове

2.3.2. Лидерски модели

2.4. Отговорности на лидерите в политиката

ТРЕТА ГЛАВА: ВЪЗНИКВАНЕ, РАЗВИТИЕ И МОДЕЛИ НА СЪВЕТНИЧЕСКАТА СЛУЖБА В СТРАНИ ОТ БИВШИЯ ИЗТОЧЕН БЛОК В ГОДИНИТЕ НА ПРЕХОД – СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ

3.1. Начало на прехода към демокрация и оформяне на институциите

3.2. Правна регламентация и статут на политическите съветници

3.3. Изисквания за заемане на позицията

3.4. Политизиране и партийна обвързаност на съветниците

3.5. Отношения с държавните служители

3.6. Функции на политическите съветници

3.7. Отчетност на политическия съветник

ЧЕТВЪРТА ГЛАВА: ПРОУЧВАНЕ НА ИНСТИТУЦИЯТА НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ СЪВЕТНИК В БЪЛГАРИЯ – АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ И ПРОМЕНИ ПО ВРЕМЕ НА ПРЕХОДА

4.1. Методика на проучването

4.2. Резултати и изводи от проучването

4.3. Модел за установяване на минимални изисквания към назначаването и отговорностите на политическите съветници в България

Заключение

Използвана литература

Приложения

II. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Актуалност

Политическите съветници играят все по-важна роля в съвременните демокрации, предизвиквайки различни опити за описване и разбиране на еволюиращите и сложни аспекти на новите им отговорности. В условията на несигурност и постоянни задълбочаващи се кризи, лидерите в политиката са изправени пред все по-големи предизвикателства в разработването на политическите си решения. Лидерството и отговорността стават основа за успешната политика и популярността на политическите решения.

През различните исторически периоди, успехът на политическото лидерство зависи от различни променливи, свързани с конкретния контекст. Ако преди няколко века, за да бъде успешен един лидер в политиката са били необходими сила и власт, в съвременните условия те далеч не са достатъчни за постигането на устойчиви резултати. Съвременният лидер в политиката се нуждае от верни последователи, които да са убедени, че неговата визия, ценности и цели съответстват на техните.

В помощ на политическите фигури се създава институцията на политическия съветник. В негово лице политикът намира съдействие, съвет и подкрепа както в ежедневните си задачи, така и във формирането на цялостния му облик пред обществото, последователите, сътрудниците и всички останали заинтересовани страни.

За да успее да изпълни ефективно своите основни функции, политическият съветник заема определена лидерска роля. Анализирайки неговата служба се откроява необходимостта от наличието на лидерски умения и характеристики, без които той не би могъл да изпълни ключовите си функции. Изследванията в областта на лидерството прогнозира, че за в бъдеще лидерската роля на политическия съветник ще бъде все по-необходима, а политическите съветници ще имат все по-важно значение за крайния образ и имидж на политическите фигури и тяхното устойчиво лидерство.

През годините на прехода институцията на политическия съветник търпи своите трансформации в различните държави, включително и България. Това е период на разработване на демократичните устои и утвърждаването на гражданската политическа култура в страната; периодът на формиране и развитие на самата институция на политическия съветник.

Обект на изследване в настоящия дисертационен труд е институцията на политическия съветник.

Предмет на изследването е дейността на политическите съветници, разглеждана в категориите на лидерството и отговорността, в условията на политическия преход.

Теза

Защитаваната в дисертационния труд теза е, че ролята на политическия съветник през годините на прехода търпи промяна в посока на нейното подценяване – намаляват изискванията и очакванията към него за лидерство, отговорност и експертиза.

Цел

Основната цел на дисертационния труд е да се извърши цялостно проучване на актуалното състояние на институцията на политическия съветник в контекста на лидерството, отговорността и експертизата.

Задачи

Задачите, които се поставят за осъществяването на целта са:

1. Да се проучат теоретичните основи на лидерския подход в политиката, с цел изясняване на неговото отражение върху ефективността на работата на политическия съветник.
2. Да се разгледат концептуалните основи на ролята и функциите на политическите съветници в структурите на властта.
3. Да се разработи подходящ инструментариум и на неговата база да се извърши сравнителен анализ на ролята и функциите на политическите съветници по време на политическия преход в държавите от бившия Източен блок.
4. Да се разработи собствена методология за и да се направи емпирично проучване за актуалното състояние и промяната на институцията на политическия съветник по времето на прехода в България.
5. На базата на резултатите от проучванията, да се предложи модел за установяване на минимални изисквания към назначаването и отговорностите на политическите съветници в България.

Ограничения на изследването

Изследването поставя ограничения в няколко посоки:

Първо, фокусът както в теоретичен, така и в изследователски аспект е върху политическите съветници на министри. Въпреки че на някои места при разглеждането на литературата се споменават и други видове съветници, тук се разглеждат работещите към министрите и техните кабинети съветници. Съображението за този избор се основава на различията във функциите и ролята на политическите съветници на министрите и президентските съветници.

Второ, емпиричното проучване сред министрите и политическите съветници в България не претендира за представителност, тъй като поради спецификата на заеманите от тях длъжности, в него се включиха 55 лица. Въпреки това, може да се приеме, че естеството на техниката за интервюиране постига достатъчна степен на задълбоченост в техните мнения, за да се приемат за обективни и достатъчни за разкриване на същността на проблема.

Методи на изследване

Методите на изследване, които са използвани в дисертационния труд са:

- Сравнителен анализ
- Синтез
- Експертна оценка
- Анализ на статистически данни
- Ситуационен анализ

Информационна обезпеченост

Информационната обезпеченост на дисертационния труд се формира от 168 източника, които включват книги и научна периодика на български и английски език; български нормативни актове и нормативни актове на деветте държави, изследвани в сравнителния анализ; доклади и анализи по темата на различни международни институции, интернет сайтове съдържащи информация, свързана с темата и други.

Степен на научна разработеност

Степента на научна разработеност на темата е много висока в областта на лидерския подход в политиката – утвърдени са концепции, модели, насоки от редица автори.

Степента на научна разработеност на темата в областта на институцията на политическия съветник е много ниска, а там, където е работено по нея, информацията не е актуална. Почти липсват съвременни проучвания и изследвания в тази област. Това предизвиква и редица трудности при намирането на актуална информация и данни за отделните държави.

ПЪРВА ГЛАВА: СЪЩНОСТНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ИНСТИТУЦИЯТА НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ СЪВЕТНИК

В първа глава са разгледани същностните характеристики на политическия съветник. Представени са различните гледни точки на контекста на тяхното дефиниране и разграничения. Изведени са ролята и мястото на политическите съветници в структурите на властта. Разгледани са основните и специфичните функции на политическите съветници.

1.1. Същност, роля и място на политическия съветник в структурите на властта

1.1.1. Същностни характеристики на политическите съветници

Нарастващият брой научни изследвания насочват вниманието на изследователите към различните аспекти на същностните характеристики на политическите съветници.

Те най-добре могат да бъдат дефинирани в контекста на двете групи, с които те работят в най-близко сътрудничество: министри и държавна администрация (в някои скандинавски страни, на мястото на държавната администрация, сътрудничеството е по-тясно с медиите и обществеността). Най-общо те са своеобразни асистенти на министрите, на които предлагат съвети и подкрепа, обикновено от политически характер. Назначаването им е по същество "назначаване на доверие", което е лично от министъра и продължава само докато той заема длъжността. Политическите съветници се разграничават от личния помощен персонал на министъра, който отговарят за поддържането на графици, логистичната подкрепа и други подобни въпроси. Отличителната функция на политическите съветници е да предлагат съвети.

Повечето министри от Уестминстърската система на управление разчитат на държавните служители, които наследяват за изпълнението на задачите, свързани с постигането на политическите им ангажименти. По този начин съветниците, които насърчават изпълнението на дневния ред на министъра, защитават неговата репутация и, макар и в по-малка степен, се координират с други съветници за прокарване на политика или търсене на междупартийно споразумение, се очертават като най-предпочитани от министрите.

През последните две десетилетия има нарастващ концептуален и емпиричен интерес към приноса на политическите съветници. Във Великобритания те са широко известни като „специални съветници” или SpAds. В някои страни SpAds се назначават заради професионалната си експертиза и проникателността спрямо медиите и комуникациите, а не като стратегически съветници по политически въпроси. В други страни, където преобладава традицията за безпристрастност, като Дания, Холандия и Норвегия, специалните съветници „държат“ държавните служители далеч от политиката, като същевременно дават възможност на министрите да намерят пътища през нарастващата сложност на властовите структури и клопките на изпълнението на политиката. В трети държави като България и повечето източноевропейски страни, политическите съветници обикновено са част от най-приближения кръг на министрите и заемат активна страна както в процеса на управлението на политиките, така и в процеса на тяхното разработване.

Политическите съвети се отнасят за информация, която се счита за релевантна на политиката. Съветите обикновено се описват като „целящи да подкрепят вземането на решения от политиците, чрез анализиране на политически проблеми и предлагане на

решения“.¹ Поради тази причина политическите съвети често са свързани с политическия процес и до голяма степен с формулирането на политика с акцент върху анализа на проблемите и избора на осъществими и приемливи решения на тези проблеми. В западния свят за този вид съвети се използва терминът „*political advice*“. Тези съвети се отнасят основно до определянето на дневния ред или до стремежа да се демонстрира или омаловажи неотложността на даден проблем. От друга страна с термина „*policy advice*“ се обясняват онези политически съвети, които се отнасят до разработването на политики. Те могат да са свързани с оценка и анализ на текущото пилотно разработване на политики или да разглеждат минали политики. В повечето случаи това са проактивни съвети, които често биват давани от експерти или академици, тъй като в основата им стои идеята за устойчивост във времето. Това уточнение се прави поради факта, че в българския език и двата термина „*policy*“ и „*political*“ се превеждат като „политически“.²

Все по-често се обсъжда влиянието на политическите съветници върху обществените въпроси в някои политически системи. Едно от най-новите изследвания в тази област разглежда приноса на политическите съветници за формирането на общественото мнение на заинтересованите страни в политическите и държавните служби в Уестминстърската система на управление, т.е. в процеса на подпомагане на министрите да осъществят своите цели, политическите съветници участват във формирането на мнението не само на външните заинтересовани групи, но и на държавните служби, с които работят в тясно сътрудничество или във формални взаимоотношения.

Този принос е разглеждан много бегло в литературата, защото политическите съветници все още представляват сравнително малка част в правителствената общност. А. Kakabadse и N. Kakabadse извеждат, че институционалните и административните традиции на всяка държава оказват значително влияние върху задачите на специалните политически съветници, а също така и, че те могат да имат безценен принос за изпълнението на политиката, действайки като мост между държавните служители и министрите, които съветват. Способността за преодоляване на напрежението между неотложността за реализиране на политическите цели на министрите и реализма на

¹ Veselý, A. (2017). Policy Advice as Policy Work: A Conceptual Framework for Multi-level Analysis. *Policy Sciences*, 50(1), p.141.

² Маринов, Ал. Обществени елити и лидерство в страните в преход. София, Сиби, 2004.с.222

държавния служител за точна оценка на препятствията, които трябва да бъдат преодолени в процеса на изпълнение на политиката, се отчита като особено ценена.

Разгледана е и теорията за оценката на институционалната ефективност на Пътнам, която се основава на дванадесет разнообразни индикатора, обхващащи вътрешните процеси, политическите изявления и прилагането на политиките в много различни сектори. Извежда се, че най-големият принос, който политическите съветници могат да имат в работата си за принципала, е да познават тези индикатори и да му помагат да осъществява дейностите, свързани с тях по ефективен начин.

1.1.2. Роля и място на политическите съветници в структурите на властта

На основата на проведени емпирични проучвания сред политически съветници на министри, M. Maley концептуализира отличителните роли на съветниците в участието им в политиката. Тя очертава **пет отличителни роли на политическите съветници**: определяне на дневния ред; свързване на идеи, интереси и възможности; мобилизация; договаряне; и „постигане“ (на ресурс). В тези роли съветниците вярват, че могат да направят реална промяна в резултатите от политиката, въпреки че не те вземат решенията. Така се спира на три политически роли за съветници в този контекст: генериране на политически идеи; разработване на политики; прилагане на политиката.

Питър Улсън провежда мащабно изследване на политическите съветници в Канада пред периода 2017-2018 г., за да установи как точно се самоопределят те по отношение на работните им роли и умения. Уилсън успява да синтезира и конкретиката в работата на изследваните от него съветници, като резюмира в табличен вид описанието на работата им от самите тях. Интересно е да се проследи, че най-големият процент отговори описва ролята на съветниците като участници в разработването на самите политики (58%). На следващо място се нареждат съветването на министъра по политическите въпроси (48%) и управлението/ работата със заинтересованите страни (39%). Това още веднъж потвърждава тяхната съществена роля в структурите на властта.

Разгледана е и още една роля на политическите съветници, която в определени ситуации също може да се окаже изключително важна – ролята им на медиатори. Съвременните политически съветници все по-често прилагат (или по-конкретно – трябва да прилагат) своите медиаторски умения в отношенията си с обществеността по повод на политическите решения на министъра, който съветват. Това става част от тяхната ежедневна работа, независимо, че в някои страни все още не е напълно осъзнато и потенциалът на политическите съветници в тази област все още не се използва пълноценно.

1.2. Функции на политическите съветници

Конкретните функции на политически съветник могат да се различават значително в зависимост от политическата система в конкретната държава; от нейните нормативи, цели и граждански процеси. Независимо от различията в отделните държави, са налице редица задачи, които са типични за работата на политическите съветници, които представляват сърцевината на това, което те трябва да знаят и вършат. В научната литература функциите на политическите съветници са разглеждани от различни гледни точки и са групирани по различни начини, но в обобщен вид те са разделени на основни и специфични. Основните функции се осъществяват в четири направления: възходяща вертикална функция; низходяща вертикална функция; външна функция; вътрешна функция.

1.2.1. Основни функции на политическия съветник

1.2.1.1. Възходяща вертикална функция

Възходящата функция се изразява в подкрепата на политическия лидер чрез предоставяне на съвети по политически и стратегически въпроси. Обхватът на тези съвети се отнася преди всичко до политическата част от мандата, но може да бъде и по-широк и да се отнася до други аспекти – човешки права, хуманитарна помощ и др. подобни могат да бъдат дълбоко политически.³ Дори и най-техническите и административни въпроси могат да имат политическо значение, в зависимост от контекста.

1.2.1.2. Низходяща вертикална функция

Низходящата вертикална функция се състои от контакти с останалата част от екипа на принципала. Това са членовете на министерството; на президентството или друга институция, за интересите на лидера на която работи политическия съветник. Това може да включва предоставяне на политически съвети на други отдели и да действа като връзка между лидера и определени групи.

1.2.1.3. Външна функция

Третата основна функция – външната – се изразява в прилагането на външната политика. Тя се отнася преди всичко до взаимодействието с външни заинтересовани групи от името на институцията и принципала. Това може да бъде и по-оперативна функция, например подпомагане на усилията за медиация между страните или преговори

³ Wesslau, F. (2013).

с представители на чужди правителства. Политическият съветник обикновено участва и подкрепя политическия диалог с местни и международни контакти.

1.2.1.4. Вътрешна функция

Вътрешната функция на политическите съветници се състои от предимно координационни задачи, но може да включва и популяризиране на интересите на принципала в политиката. Това изисква способността за ориентиране в често сложната вътрешна политика на институцията и поддържане на непрекъснат диалог по политическите и практическите въпроси с различните отдели и структури.

1.2.2. Специфични функции на политическия съветник

В този параграф са разгледани седемте най-често срещани специфични функции на политическия съветник като предоставяне на съвети; осъществяване на политически анализи; докладване на актуалните новини и информация;

участие в политическия диалог;

публична дипломация;

писане на речи;

Изводи и обобщения

На базата на извършеното проучване на литературата за същностните характеристики, основните функции и ролята на политическите съветници в структурите на властта, може да заключи, че:

1. Те са предимно независими в своята дейност, приближени до принципала експерти, които му предоставят съвети, свързани с разработването на политиките, политическите въпроси, взаимоотношенията със заинтересованите страни и др. Те могат да предоставят съвети в областта на разработването на политически решения „political advisers“ или разработването на политики „policy advisers“.

2. Политическите съветници имат силно влияние в структурите на властта и до голяма степен, от правилните им съвети зависи постигането на висока ефективност от работата им. В различните култури съставът на политическите съветници варира от експерти и академици, до тесни специалисти в конкретни области. В развитите демокрации, политическите съветници притежават лидерски качества, посредством които осъществяват своето влияние върху заинтересованите страни, с цел постигането на общите цели.

3. Обзорът на функциите на политическите съветници ни дава основанието да обобщим, че основното им разделение на основни и специфични изчерпва в общ план

изпълнението на техните задачи. Всяка държава обаче, има своите политически специфики, които променят функциите на съветниците според местното законодателство и според политическите порядки в отделните държави.

4. От изведените в литературата функции на политическите съветници ясно личи тяхната полезност в редица области на политиката, но същевременно и необходимостта от лидерски качества и отговорност за изпълнението на тези функции. Именно от тук произхожда и целесъобразността на разглеждането на лидерството в политиката и неговото отражение върху ефективното изпълнение на функциите на политическия съветник, за да бъде той максимално полезен на политическия лидер, който съветва.

ВТОРА ГЛАВА: ЛИДЕРСТВОТО В ПОЛИТИКАТА КАТО ОСНОВА ЗА НЕЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ

Втора глава разглежда лидерството в политиката като основа за ефективността ѝ. Тук са представени концептуалните основи на лидерството като ключова компетентност. Изведени са базовите дефиниции, както и разграниченията между лидерство и власт; ръководство и лидерство. Представени са елементите на лидерския подход – лидерът и неговите специфични качества за ролята; ситуацията като дефиниционна област на отношенията; и последователите като основа за проявление на лидерството. Разгледани са основните лидерски стилове и модели, както и отговорностите на лидерите в политиката.

2.1. Лидерството като ключова компетентност

2.1.1. Дефиниране на лидерството

Лидерството е процес, при който индивидът влияе върху група индивиди за постигането на обща цел. Определянето на лидерството като процес означава, че това не е черта или характеристика, която се намира в лидера, а по-скоро транзакционно събитие, което се случва между лидера и последователите. Процесът предполага, че лидерът има влияние върху и се влияе от последователите.

Перспективата на чертите предполага, че определени индивиди имат вродени специални характеристики или качества, които ги правят лидери и че именно тези качества ги отличават от останалите. Някои от личните качества, използвани за идентифициране на лидерството, включват уникални физически фактори (напр.

поддържана фигура), личностни черти (напр. екстроверсия) и други характеристики (напр. интелигентност и уравновесеност).⁴

На основата на тези два подхода дефиницията за лидерството е разширена като *процес, при който индивид, притежаващ определени характерни черти влияе върху група индивиди за постигането на обща цел*. Влиянието се проявява посредством: повишена мотивация; доверие в лидера – от една страна, че неговите преценки са правилни, и от друга страна, че може да понесе отговорност за тях; сплотеност на групата и др. Така става ясно, че, че за да може даден министър да влияе като лидер в политиката, той трябва да работи с политически съветници, които разбират и прилагат в своята практика лидерския подход. По този начин, министърът и неговите съветници ще работят заедно за постигането на общата цел с техните последователи, чрез взаимното си влияние. Освен това, между политиците и техните съветници ще се повиши значително степента на доверие, което неизменно ще рефлектира и върху мотивацията и влиянието им върху последователите.

2.1.2. Лидерство и власт

Понятието *власт* се свързва с лидерството, защото е част от процеса на влияние. Нейната сила е способността или потенциалът за въздействие. Индивидите имат власт при наличието на способността да влияят върху вярванията, нагласите и начина на действие на другите.

Френч и Рейвън идентифицират пет общи и важни основи на властта: референтна, експертна, легитимна, наградна и принудителна. Всяка от тези основи увеличава способността на лидера да влияе на нагласите, ценностите или поведението на другите. Съвременните изследователи като П. Нортхаус извеждат, че в организациите се установяват два основни вида власт: власт на позицията и лична власт. *Властта на позицията* (длъжността) е тази, която човек получава от ранга в официалната организационна система. *Личната власт* е способността на лидера за влияние, която произтича от възприемането му от последователите като симпатичен, харизматичен и знаещ. Когато лидерите действат по важни за последователите начини, това им дава възможност за упражняване на повече власт върху тях.

2.1.3. Разграничаване между управление и лидерство

Разгледаните до момента аспекти, които имат отношение към по-пълното дефиниране на лидерството аргументират и допускането на още един елемент, който

⁴ Bryman, A. (1992).

намира място в концептуализирането му – ситуацията, тъй като *лидерството като процес, при който даден индивид, притежаващ определени характерни черти влияе върху група индивиди за постигането на обща цел, се осъществява в рамките на конкретна ситуация.*

От тук още веднъж се потвърждава необходимостта от търсенето на лидерски качества при избора на политически съветници, за да могат те да постигат по-висока ефективност в работата си с министъра и заинтересованите страни в рамките на дадена ситуация и разрешаването на конкретни проблеми. Както бе изведено от разглеждането на ролята и функциите на политическите съветници, много често те участват именно в разрешаването на проблемите на групата в конкретни ситуации и министрите, на които помагат предоставянето на съвети, разчитат не само на тяхната експертиза, но и на лични лидерски качества, за да се постигне общата цел.

2.2. Елементи на лидерския подход

2.2.1. Лидерът и неговите специфични качества за ролята

Пречупвайки ролята на лидера през призмата на ситуацията, А. Танева извежда интелигентността, комуникативността, енергичността и позитивизма като основни качества на лидера, разбирани като специфичен подход към осъществяване на всяка своя роля.⁵ Обръща се специално внимание и на предизвикателствата пред политическото лидерство по време на кризи, като се извежда, че комуникацията и отговорността стоят в основата на справянето с подобни ситуации.⁶ Предизвикателствата пред лидера са с особено интензивни в дигиталната среда, в която той трябва „да се справи с разнообразието от индивидуални ситуации на физически участници и да създаде единна обща ситуация за всички тях в дигиталната среда.“⁷

2.2.2. Ситуацията като дефиниционна област на отношенията

Разгледани са четирите стила на лидерския подход в теорията на Хърси и Бланчард: директивен стил, наставнически стил, подкрепящ стил и делегиращ стил. Ситуационният подход предлага, че някои стилове се вписват по-добре в конкретни ситуации, в зависимост от нивото на развитие на последователите, което от своя страна се определя от нивото на тяхната компетентност и ангажираност.

⁵ Танева, А. (2020)..

⁶ Танева, А. (2020). 0

⁷ Taneva, A. (2021).

Изследователите в областта на ситуационната теория за лидерството предполагат, че са налице четири ключови контекстуални фактора, за които лидерите трябва да са наясно, когато правят оценка на ситуацията.

- *Взаимоотношенията/ връзката.*
- *Задачата.*
- *Нивото на власт.*
- *Нивото на зрялост.*

2.2.3. Последователите като основа за проявление на лидерството

За да получи възможно най-силна подкрепа от последователите, лидерът трябва да е дал смисъл за следването и ангажираността им в процеса на реализирането на общата цел. Осигурявайки горните четири условия, политическият лидер би могъл да си осигури лоялни последователи, които да го следват. Това се отнася и до политическия съветник, който в ежедневието си работи със заинтересованите страни – ако е успял да ги привлече като последователи, то неговата работа ще бъде много по-ползотворна за укрепването на лидерството на самия министър и за укрепването на влиянието на самия него върху последователите в процеса на постигането на общите цели.

Като обобщение се извежда, че за реализирането на успешно лидерство, елементите на лидерския подход трябва да бъдат познавани много добре както от политиците, така и от техните съветници: специфичните лидерски качества за ролята; ситуацията, в която се осъществява лидерската роля и отношенията с последователите. Тези три елемента не само, че е целесъобразно да се познават, но е от първостепенна важност да бъдат постоянно анализирани, преценявани и съобразявани в процеса на осъществяване на лидерската роля от страна на политическите съветници. Всички те могат да бъдат свързани с различни политически системи и режими. Освен това, културният аспект на една държава оказва огромно въздействие върху използването на един или друг подход и определя какво лидерство да се практикува, тъй като в теорията и практиката са установени редица лидерски стилове и модели.

2.3. Лидерски стилове и модели

2.3.1. Основни лидерски стилове

Изследователите в разглежданата област разработват различни теории и рамки, които позволяват да се идентифицират и разберат по-добре тези различни лидерски стилове.

- Авторитарно лидерство (автократично)
- Демократично лидерство (подкрепящо)
- Либерално лидерство (делегиращо) - laissez-faire

Друго популярно класифициране на лидерите е в зависимост от ориентацията на лидера - *към хората или към задачите*.

За ориентираният към хората лидер, човекът е най-важният фактор в процеса на реализация на неговата лидерска роля и постигането на общите цели. Този тип лидери се стремят във възможно най-голяма степен да поддържат добрите отношения с последователите. За тях основният приоритет е благополучието на членовете на групата или последователите.

Ориентираните към задачите лидери се фокусират върху резултатите и запазват формални отношения с членовете на групата/последователите. За тях от първостепенно значение е постигането на набелязаната цел. Този тип лидери смятат, че едва когато бъде постигната набелязаната цел, може да се мисли за задоволяване на личните потребности.

Школата за емоционална интелигентност (Goleman, 1995; Goleman, Boyatzis & McKee, 2002; Müller & Turner, 2010) идентифицира шест стила на лидерство, дефинирани от интензивността, с която лидерите упражняват емоционална интелигентност както в личен план (самосъзнание, самоуправление), така и в социален (социална информираност, управление на отношенията).

2.3.2. Лидерски модели

В редица изследвания лидерството е разглеждано и от гледна точка на харизмата, транзакционните процеси, които протичат във взаимодействието между лидерите и техните последователи и не на последно място – съвещателното лидерство, което предполага изграждането на отношения, които предполагат търсене на съвети и подкрепа на политическите фигури от съветници. В тази връзка, в контекста на настоящото изследване тези аспекти са проучени по-подробно посредством разглеждането на отговорностите на лидера и търсене на мястото на съветничеството в тях.

2.4. Отговорности на лидерите в политиката

В практическата насоченост на работата на политическия съветник, пречупена през призмата на лидерството, биха могли да се оформят няколко основни посоки, чрез които той допринася и за развиването и популяризирането на лидерството на политическата фигура, на която служи: разяснява различните роли на управление,

управление и вяжност, които политическите лидери играят и обсъжда начините и инструментите, чрез които тяхната способност да управляват ефективно може да бъде подобрена.

По този начин, можем да въведем и едно ново понятие, отнасящо се до взаимоотношенията между политическия съветник и лидера, в процеса на осъществяване на публичните политики – *лидерство в подкрепа на лидерството*, т.е. за да предостави възможно най-ефикасна помощ на политическия лидер посредством своята съветническа роля, политическият съветник също трябва да притежава някои лидерски качества. В противен случай, най-малко не би могъл да разбере в дълбочина политическата мисия и цели, за да предостави най-подходящите в дадената ситуация съвети за тяхното осъществяване.

Най-общо, практиката показва, че за изпълнението на някои от своите функции, на политическия съветник са му необходими лидерски качества. Накратко се аргументира необходимостта от притежаването на лидерски качества за осъществяването на подкрепата към политическия лидер:

➤ Връзки с преките заинтересовани страни в организацията или партията – политическият съветник трябва да притежава силни лидерски качества като харизма и убеждаване, за да бъде способен да убеди тези представители в ценността на поставените задачи, да ги накара чрез самия политически лидер да ги приемат като свои и да провокира тяхната ангажираност.

➤ Взаимоотношения с други политически лидери: Ситуацията често предполага наличие на политически чувствителни въпроси, с които лидерът ще предпочете да се ангажира някой, на когото той има голямо доверие. Необходимо е политическият съветник да бъде далновиден – да се поинтересува от въпросите, които стоят на преден план пред другите политически лидери и техните организации и да даде съвети на лидера за конкретната им ситуация. Така могат да се разработят решения, които да не се конфронтират с проблемите на другите политически фигури, а напротив – да бъдат синхронизирани с тях, така че те да се съгласят с отправените предложения и искания.

➤ Консултации по текущи въпроси: Лидерът ще иска да обсъди и да получи съвети по непосредствените политически въпроси – много често по актуалните медийни заглавия. Политическите съветници, чрез своите лидерски качества, на първо място трябва да изградят авторитета и доверието на министъра или друга политическа фигура, която съветват. Това стои в основата на последващите им действия – да имат готовността

и увереността да се изправят пред него и да споделят това, което смятат за правилно, дори ако това означава да се сблъскат с несъгласието на политика.

➤ Коментари на предложенията, изготвени от държавните служители в институцията. В това отношение също са необходими лидерски качества като способности за ефективна комуникация и емпатия, за да може политическият съветник да защитава интересите и целите на принципала, невъзпрепятстван от служителите в организацията и ползвайки се с тяхната симпатия. Политическият съветник ще получи най-доброто съдействие от държавната служба по същия начин, по който човек получава най-доброто съдействие от всекиго: чрез учтивост, професионализъм и обмислени действия и поведение.

➤ Подпомагане на министъра в подготовката за обществени изяви – дебати в парламента, изказвания пред парламентарните комисии, важни речи или медийни интервюта: Едно от ключовите лидерски качества, което липсва на много политически лидери, е способността за поемане на отговорност.⁸ Именно тук намесата на политическия съветник като лидер е от изключителна важност – да посъветва политическата фигура да поеме отговорност, да подходи честно към доверието на последователите, за да не загуби своята легитимност пред тях.

➤ Брифинги на лидера по предложения и въпроси извън неговата компетентност и отговорности: Политическата фигура може да присъства на заседания или съвети, в които някои въпроси няма да засягат интересите на неговата институция, но по които той може да поиска да изрази мнение. Тъй като такава намеса най-често има политически характер, лидерът се обръща към своите политически съветници за помощ. В тези случаи от изключителна важност е политическият съветник да познава въпросите, които ще се разискват и да прояви аналитичност – да проучи и анализира предварително какви ползи и загуби могат да се породят от тях за конкретното министерство или друга институция, чиито интереси защитава. Така той ще бъде най-пълноценен за подготовката на лидера.

➤ Предлагане на собствените идеи за нови политики или „разработване” на идеите от министъра за нови инициативи: Политическите съветници, за разлика от държавните служители, могат да предложат идеи, а когато те се развива в своята роля, се развива процес на симбиоза, в който съветниците оценяват изискванията на лидера и разбират как работи неговият ум. Добрият съветник ще може да предскаже реакциите, идеите, а

⁸ Paramova, P. & Blomberg, K. (2017) pp.749-766.

също така и да предвиди бъдещите нужди по конкретни въпроси, т.е. ще използва своята интелигентност и ще мисли в дългосрочна перспектива.

➤ Действие като неформален пратеник на външни групи: Тази задача включва контакти с влиятелни поддръжници, групи за натиск, приятелски академични организации или мозъчни тръстове, бизнес лидери или синдикалисти. В тези ситуации отново е налице необходимостта от комуникационни качества и умения за общуване. Това обаче няма да бъде достатъчно без предварителната подготовка за обсъжданите въпроси, за най-важните проблеми и цели на конкретната институция или социална група. При наличието на добра подготовка и умения за общуване, политическият съветник би могъл лесно да придобие харизматичен образ пред тези групи и да защити по най-добрия начин интересите на политическия лидер, запазвайки добри отношения и бъдещо сътрудничество с отсрещната страна.

Изводи

От разгледаните аргументи се доказва необходимостта от притежаването на лидерски качества и роля на лидер на политическия съветник за успеха на осъществяването на неговата дейност, като става ясно, че в нейната основа лежи подпомагането и поддържането на лидерството на политическата фигура, чиито интереси защитава – лидерство в подкрепа на лидерството.

От така представените предизвикателства се вижда, че в основата на бъдещето на политическите лидери стои кредитът на доверие и откритостта пред последователите. В тази връзка, правейки паралел с подкрепата и участието на политическия съветник, отново може да се направи изводът, че неговата роля ще нараства в бъдеще и, че необходимостта от лидерски качества за осъществяването на дейността му ще става все по-остра.

ГЛАВА ТРЕТА: ВЪЗНИКВАНЕ, РАЗВИТИЕ И МОДЕЛИ НА СЪВЕТНИЧЕСКАТА СЛУЖБА В СТРАНИ ОТ БИВШИЯ ИЗТОЧЕН БЛОК В ГОДИНИТЕ НА ПРЕХОД – СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ

Трета глава е посветена на сравнителен анализ на възникването, развитието и моделите на съветническата служба в страни от бившия Източен блок в годините на прехода към пазарна икономика. Анализът разглежда параметрите правна регламентация и статут на политическите съветници; изискванията за заемане на длъжността;

политизирането и партийната обвързаност на съветниците; отношенията им с държавните служители; функциите на политическите съветници; отчетността на политическия съветник.

3.1. Начало на прехода към демокрация и оформяне на институциите

Сравнителният анализ е фокусиран върху институцията на политическия съветник в: България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Унгария, Чешката Република. Мотивът за избор именно на тези държави произхожда от факта, че всички те са били част от бившия Социалистически блок, а също така, всички те са страни от Централна и Източна Европа.

Въпреки че символичното начало на политическия преход е поставено в края на 1989 г., е необходимо време за промяната на законите, които да регламентират статута, функциите и организацията на институциите. Поради това, в настоящия сравнителен анализ се приема, че тяхното начало в България, Полша, Румъния, Словакия, Унгария и Чехия е поставено през 1990 г., а в Литва, Латвия и Естония – през 1991 г. Тези страни са подбрани поради общото наследство на наложената им идеология, култура, организационни форми и институционална структура на Съветския блок.⁹

Това е важна предпоставка за разбирането на особеностите на прехода към демократична политическа система и установяването на съвременната институция на политическия съветник.

3.2. Правна регламентация и статут на политическите съветници

Правната регламентация на статута на политическите съветници в повечето от анализиранияте държави се позовава на Законовите разпоредби, регламентиращи държавната служба. В България това е Законът за държавния служител, в Чл.3 на който се уточнява, че „Не са държавни служители по смисъла на този закон лицата, които: 1. са еднолични органи или техни заместници; 2. са членове на колегиални органи; 3. са членове на политически кабинети или съветници и експерти към тях, с изключение на ръководителя на звеното за връзки с обществеността; 4. изпълняват технически функции в администрацията.”¹⁰ По този начин, политическите съветници към кабинетите на министрите представляват едно от изключенията на служителите, които не се наемат на държавна служба, а статутът им се урежда по силата на Кодекса на труда. По аналогичен

⁹ Маринов, Ал. (2004)., с.136

¹⁰ Закон за държавния служител. Обн. ДВ. бр. 67 от 27.07.1999 г., изм. ДВ. бр. 109 от 22.12.2020 г.

начин е устроена и правната регламентация в повечето от страните, с няколко изключения: Литва, Полша и Словакия.

Полските политически съветници имат статут на държавни служители за определен период от време. От тях се изисква да спазват всички норми и изисквания, на които трябва да отговаря държавният служител. В Словакия политическите съветници трябва да бъдат официално наети на базата на временни договори за държавна служба. Тяхната продължителност изтича или с мандата на министъра или с приключването на задачата или проекта, за чиято цел са наети, но за не повече от пет години. Законът обаче, все още позволява на министрите да могат да наемат външни съветници въз основа на Кодекса на труда, като по този начин избягват утвърдените за държавните служители правила, изисквания и процедури, а също така и публичния контрол (поради Закона за свободата на информацията (FOIA), който не е приложим за каквато и да е информация за тези съветници). Освен това, де юре съветниците са длъжни да бъдат политически неутрални, точно като държавните служители. На практика обаче, високото ниво на политизация в словашката държавна служба в сравнение със западноевропейските държавни служби подкрепя идеята, че съветниците на министрите де факто са освободени от принципа на политически неутралитет.

По-различното при Литва е, че въпреки принадлежността си към Източния блок, страната има своите тесни контакти с останалите прибалтийски държави, което оказва своето влияние върху политическия модел и етичните обществени норми и очаквания. Това съображение налага наемането на външни съветници с цел показване на деполитизацията, постигната чрез реформите. В зависимост от политическите позиции и убеждения на създателите на политики в Литва, в редиците на политическите съветници често се включват неправителствени академични експерти с определени компетенции.

3.3. Изисквания за заемане на позицията

Само две от държавите имат практика за подбор по документи на политически съветници – Литва и Словакия, но тя е по-скоро формална и рядко използвана. В Литва се прилага за наемане на външни експерти по определени въпроси, свързани с теми като: опазване на околната среда, човешки права и други подобни, когато се обсъждат в контекста на ЕС. В Словакия се процедира по сходен начин или при възникнало конкретно събитие или въпрос, изискващ тясно експертно знание.

Нито една от разглежданите държави не е установила практика за подбор посредством конкурсна процедура с предварително изготвени изисквания и критерии за

заемане на позицията. Такива процедури се използват при подбора на служители в държавната администрация, но не са практика в подбора на политическите съветници.

Назначенията на политическите съветници като цяло, не произхождат масово от структурите на държавните служители. С течение на годините на прехода те са се превърнали в общоприета част от системата. Липсват ясно разписани правила и процедури с минимални изисквания за заемане на длъжността и осъзнаване значението на лидерските качества на политическите съветници за постигане на целите на министрите и обществото. Това е основна разлика между държавите от Източния блок и развитите демократични общества в Европа и Северна Америка, в които заемането на тази длъжност е обвързано с минимални изисквания за опит, знания и лични качества, а също така и ясно разписани нормативно регламентирани процедури за отговорността за назначаването и отчитането на съветниците. Не на последно място – наличието на етични кодекси и ръководства, които също имат задължителен за спазване характер и които до голяма степен гарантират, че назначените за съветници лица подлежат на контрол и са наясно със своите функции и отговорности не само пред министъра, но и пред други органи.

3.4. Политизиране и партийна обвързаност на съветниците

В масовия случай, степента на влияние на партийна обвързаност на политическия съветник върху назначаването на политическите съветници в изследваните държави е висока, като изключение правят само Естония и Литва. Влиянието на скандинавската култура в икономическия и политически план върху Естония рефлектира и в процесите на нейните реформи. От изследваните държави, тя е с най-ниска степен на политизация на държавната администрация като цяло. Назначенията на политическите съветници се осъществяват по-скоро с оглед на техните експертни знания и опит в определени сфери, предимно в комуникациите с пресата и връзките с обществеността.

В преходния период в Литва са осъществени редица реформи, които имат за цел деполитизиране на назначенията. Една от тях е осъществената през 2009 г. и има за цел да разшири обхвата на политическите екипи на министрите, като по този начин отслаби стимулите за назначаване на политически свързани лица на кариерни позиции в държавната служба. В резултат на това нивото на фактическа политизация спада до средно 28% през периода 2010-2014 г. Тези констатации подкрепят резултатите от изследването на Meyer-Sahling и Veen (2012), които показват, че нивото на политизация на висшата държавна служба е сравнително ниско в Литва (в сравнение с други страни

от ЦИЕ).¹¹ Това се отнася и до политическите съветници, голяма част от които се назначава не по партийна линия, а по тази на професионализма, особено в областта на медиите и връзките с обществеността.

Съвсем различна е ситуацията в държави като Унгария, Румъния и България, където назначаването на политическите съветници е силно политизирано. Ресорните министри в Унгария и техните сътрудници рядко се осмеляват да вземат независими решения поради всеобхватния характер на политическите цели на властта, което води до непредсказуемост и хаотична работа на правителството. Дори и малкото мерки, насочени към стратегическо планиране, често биват заменени от политически цели и решения. Неизвестно е на базата на какви изчисления и оценки се формира основата на решенията, тъй като документите много често се класифицират. Решенията всъщност се вземат от министър-председателя и много тесен кръг от негови съветници, така че самото правителство е силно централизирано, а съветниците – изцяло политизирани. Основните политически центрове, управлението на публичната администрация и правителствените комуникации работят директно с министър-председателя.¹² Правителството не се интересува от независими съвети от академичните среди. Тъй като няма форум, на който министър-председателят да може да бъде повлиян от външно мнение или съвет, с изключение на неговия близък кръг от съветници, иновативни идеи или конструктивна критика са рядкост. Оценка на работата на правителството и регулациите върху неговата дейност имат доста формален характер, ограничават се главно до изготвянето на политики в областта на околната среда и не разчитат на редовни консултации със заинтересованите страни.¹³

Подобно на Унгария, политическите съветници в Румъния и България също са силно политизирани. През годините на прехода в Румъния са осъществени редица реформи, но политическите съветници през целия период остават приближени до властта лица. В България партийното покровителство над политическите съветници представлява своеобразна награда за лоялността към партията. Политическите кабинети се градят върху основата на партийната принадлежност, а не върху експертна компетентност. Високата степен на политизация допринася за голямо текучество в министерствата и разчитане на политически кабинети с временна заетост. Външни

¹¹ Meyer-Sahling, J. H., and Veen, T. (2012). pp. 1-19.

¹² ВТИ 2020 Country Report. Hungary. Достъпно на: https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_HUN.pdf. p.31-32.

¹³ Пак там.

експерти се използват, но отново въз основа на тяхната политическа лоялност. Всяка партия има своя собствена кохорта от политически експерти и съветници, които влизат и излизат от тази си роля, в зависимост от моментното партийно статукво.¹⁴

Това означава, че по време на преходния период, установените от през предходните режими политически порядки, не са се променили в държави като България, Румъния и Унгария, и са се променили само отчасти в Полша, Словакия и Чехия. Промени към деполитизиране на назначенията са настъпили в Литва, Латвия и Естония. Трудно може да се говори за лидерски подход, както от страна на самите министри, с оглед на начина, по който избират своите съветници, така и на самите съветници, които бивайки назначавани по партийна принадлежност, не приоритизират необходимостта от развитие и прилагане на лидерски качества и подходи в работата си.

3.5. Отношения с държавните служители

В страните от Източна Европа, политическите съветници най-често са независими в своята работа, но осъществяват връзки в работата си с различни държавни служби.

Таблица 2. Моделите на взаимодействие между политическите съветници и държавните служители по държави

Държава	Взаимодействие с държавните служители		
	Политически съветници, работещи заедно с политически неутрална държавна служба	Политически съветници, работещи заедно с държавна служба, чието най-високо ниво също е политизирано	Независими политически съветници в политически кабинет
България			✓
Естония	✓		
Латвия	✓		
Литва	✓		
Полша		✓	
Румъния		✓	
Словакия		✓	
Унгария			✓
Чехия			✓

Източник: Собствено проучване

¹⁴ European Commission (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Bulgaria. p.87.

В Литва, Латвия и Естония политическите съветници най-често си взаимодействат с политически неутрална държавна администрация. При този модел съветниците работят заедно със силна неутрална държавна служба. Това означава, че ролята на съветника е да предоставя отделни политически съвети и държавната служба обикновено е доминираща. Както бе отбелязано по-горе, тези три държави търпят най-силна трансформация на политическата си система, като значително ориентират своите модели на управление и политика към западните и по-конкретно – към скандинавския модел. След влизането си в ЕС, политическите елити проявяват все по-голям стремеж към деполитизиране, както на управлението, така и на администрацията.

Моделът на развитие на съветническата служба, която работи в сътрудничество с държавна служба, чието ръководно ниво също е политизирано, се използва от Полша, Румъния и Словакия. В Полша трудно се постига и поддържа раздялата между политическата и държавната служба. Страната приема система от политически кабинети, уредени от отделни министерски директиви, където политическите съветници и държавните служители работят заедно по предоставянето на политически съвети на вземащите решения.¹⁵ В Румъния, въпреки че административните реформи се разработват с цел установяване на устойчив модел на деполитизирана държавна администрация, най-високите структури остават политически зависими. Съветниците имат пряк контакт с администрацията в министерствата по отношение на различни въпроси, касаещи разработването на конкретни политически решения. Словакия също се вписва най-добре във втората категория, тъй като словашките съветници на министрите работят заедно с държавната служба, която се ръководи от политически назначени държавни секретари, а текучеството на служители в държавната служба след изборите е много високо (над 50%).¹⁶

В някои страни съществува тенденция към ограничаване на държавните служители към по-юридическа и техническа роля, а в България, Унгария и Чехия държавната администрация на практика бива неформално изключвана от формулирането, коментирането и съветването в политиката. В тези страни, на практика политическите съветници разработват независимо своите предложения към министрите, без да имат каквото и да е взаимодействие с държавните служители.

¹⁵ Czaputowicz, J. 2005, pp. 23-45.

¹⁶ Nemes, J. (2018)..

3.6. Функции на политическите съветници

Функциите на политическите съветници в почти всички разглеждани страни са идентични с много малки изключения. Във всички държави политическите съветници изпълняват функциите по: предоставяне на съвети; извършване на анализи; докладване. В повечето държави, тези функции са регламентирани в законодателната уредба.

Таблица 3. Най-често изпълнявани функции на политическите съветници

Държава	Функции					
	Предоставяне на съвети	Извършване на анализи	Докладване	Участие в политическия диалог	Публична дипломатия	Писане на речи
България	✓	✓	✓	✓		✓
Естония	✓	✓	✓		✓	
Латвия	✓	✓	✓		✓	✓
Литва	✓	✓	✓		✓	✓
Полша	✓	✓	✓	✓		✓
Румъния	✓	✓	✓	✓		✓
Словакия	✓	✓	✓	✓		✓
Унгария	✓	✓	✓	✓		✓
Чехия	✓	✓	✓	✓		✓

Източник: Собствено проучване

Политическите съветници във всички изследвани държави, с изключение на Естония, са ангажирани с функцията по писане на речи. Естонските политици поверяват писането на техните речи на специализирани PR-и. Тук може да се говори за наличието на някаква степен на лидерство, проявявано от страна на естонските политици, но този установен процес на работа не е достатъчен, за да се потвърди наличието на лидерство в естонската политика.

Интерес предизвикват функциите „Участие в политическия диалог” и „Публична дипломатия”. Политическите съветници на болшинството държави, с изключение на Естония, Латвия и Литва участват по един или друг начин в политическия диалог. Често срещана практика е политическите съветници да участват в програмната работа и да помагат на министъра в контактите му с електората, парламентарните клубове, социалните организации, профсъюзите, средствата за масова информация. Именно в изпълнението на тази си функция, политическите съветници имат най-силна нужда от

лидерски качества. За да бъде ефективно тяхното взаимодействие с тези заинтересовани страни, съветниците трябва да могат да им влияят, а когато те нямат необходимите качества и умения, това не би могло да се случи, или по-конкретно – не и посредством лидерския подход, а по-скоро посредством различни неетични практики като: подкупи, заплахи, обещания, назначения, злоупотреба със служебно положение и др.

Проучването на нормативната уредба и анализите на различни автори, национални и наднационални организации дава основанийето да се заключи, че политическите съветници в Естония, Латвия и Литва изпълняват и функцията „Публична дипломация“. Тъй като съветническата служба не е силно политизирана, в нея се наемат експерти с академични познания и дипломатически опит, които при необходимост подпомагат министрите и в областта на публичната дипломация. Тук още веднъж се потвърждава разликата между трите прибалтийски държави и всички останали, които участват в изследването. Въпреки практиката за лични назначения на съветниците от самите министри, последните осъзнават и необходимостта от наличието на експертно и академично знание и предприемат необходимите действия да наемат и такива съветници в екипа си, които в ключови моменти, да подпомагат публичната дипломация.

3.7. Отчетност на политическия съветник

Въпросът за отчетността е поставен в анализа с оглед на отговорностите на самите политически съветници, но също така и отговорността за тяхното поведение и качество на работа. Ако те биват назначавани лично от министрите, то по какъв начин би могло да се атестира ефектът от тяхната работа? Въпреки че не е особено популярен, този въпрос има ключово значение за ефективността на съветническата служба. Проучване на ОИСР за съветниците на министрите показва, че по-голямата част от страните „не са разработили рамка за управление, насърчаваща прозрачността, почтеността и отчетността на съветниците на министрите“.¹⁷

Нормативната база за спазване на известна степен на отчетност в Естония се свързва с изменението и допълнението на Закона за борба с корупцията, който налага задължението за подаване на декларация за интереси на политическите съветници до министрите, т.е. хората, които подпомагат и съветват министър-председателя и министрите въз основа на Закона за държавната служба. Като се има предвид, че политическите съветници играят важна роля в държавната политика и участват в

¹⁷ OECD. (2011). . p.3.

оформянето и приемането на важни за държавата решения както и при комуникация с групи по интереси, съществува реална възможност те да се окажат в конфликт на интереси, поради което естонското законодателство дава възможност на обществото да има поглед върху икономическите интереси на политическите съветници. Задължението за разширяване на изискването за подаване на декларация за икономически интереси произтича от стандартите на Групата на държавите срещу корупцията на Съвета на Европа (GRECO).¹⁸

Отчетност в Словакия има дотолкова, доколкото е налице законово изискване министерствата да предоставят информация за академичните звания на съветниците на министрите и конституционните съдии (ако имат такива). Тази информация е публично достъпна, вследствие на което, наскоро проведено проучване установява, че повече от 95% от съветниците между 2010 - 2019 г. са имали магистърска или научна степен по времето, когато са били назначени за съветници. От тях 31% са доценти или професори.¹⁹

Както бе отбелязано по-горе, в стремежа си да спазва препоръките на ЕС, Латвия въвежда редица нормативи, посредством които да покаже своя политически напредък, но в основата си, тези усилия остават само разписани, а спазването им е формално. Останалите анализирани държави нямат създадени механизми и нормативи, посредством които да се търси някаква линия на отчетност на политическите съветници. Това още веднъж доказва трудностите, свързани с наличието на информация, които срещат изследователите при проучването на тази политическа област. Липсата на отчетност, на практика означава и липса на контрол, а от там – и на мотивация за качество в изпълнението на служебните задължения. Това е основен пропуск в регулаторната система на институтът на политическия съветник, който насърчава безотговорността не само на самите съветници, но и на министрите, които ги назначават.

Изводи и обобщения

В резултат от проведеното проучване на нормативни актове и изследвания на политическите съветници в избрани държави от бившия Източен блок, проведени от различни автори и институции, извършеният тук сравнителен анализ показва, че могат да се направят следните изводи и обобщения:

¹⁸ „Bill obliging political advisers to declare economic interests passes 1st reading”. The Baltic Times. 22.02.2021.
/

¹⁹ Krajnak, S., Staronova, K., Pickering, H., (2020). pp.115-140.

1. Анализираниите държави имат идентична изходна позиция – всички поставят своето ново начало на изграждане на политически и икономически структури в условията на преход.

2. В отделните държави са предприели различни мерки по отношение на правната регламентация и статута на политическите съветници от началото на прехода до момента. Анализът показва, че в държави като Литва, Латвия и Естония са осъществени по-сериозни реформи, които повишават прозрачността и отчетността на съветническата служба.

3. С изключение на компромисната практика в Естония и Словакия, в разглежданите държави липсват ясно разписани правила и процедури с минимални изисквания за заемане на длъжността и осъзнаване значението на лидерските качества на политическите съветници за постигане на целите на министрите и обществото. Изборът на политическите съветници на основата на личен избор без поставяне на минимални изисквания за опит, експертиза, лидерство, етичност и т.н. поставя под въпрос качеството на политическите решения като цяло. Това е силно тревожна тенденция в държавите от Централна и Източна Европа като цяло, тъй като показва липсата на лидерски подход в политиката, а от тук – и по-некачествено управление, респективно и икономическа изостаналост.

4. С изключение на Естония и Литва, където степента на политизация на политическите съветници е ниска и Латвия, в която е средна, всички останали държави са с висока или изцяло партийна обвързаност на назначенията на политическите съветници. Този извод кореспондира с резултатите от предходния критерий и потвърждава негативната тенденция сред тези държави, да се приоритизира наличието на партийна принадлежност при избора на съветниците. Такава практика компрометира качеството и адекватността на взетите от министрите решения и разработваните от тях политики.

5. Разглежданите държави имат различни традиции по отношение на моделите на взаимодействие между политическите съветници и държавните служители, като най-силно сътрудничество е налице в Естония, Латвия и Литва, а най-слабо – в България, Унгария и Чехия, където политическите съветници почти изолират държавните служители от сътрудничество.

6. При разглеждането на функциите на политическите съветници в различните държави, най-съществена разлика се установява между трите прибалтийски държави и всички останали, които участват в изследването. Техните

политически съветници не участват в политическия диалог, но участват в публичната дипломация, тъй като в състава им биват назначавани различни експерти и академици. Въпреки практиката за лични назначения, министрите в тези три държави предприемат необходимите действия да наемат и съветници, които в ключови моменти, да подпомагат публичната дипломация.

7. По времето на политическия преход в разгледаните държави не са предприети мерки за отчетност на политическите съветници. Това може да се изведе като един от най-сериозните пропуски в развитието на институцията на политическия съветник през този период, тъй като на практика това означава, че напълно липсва контрол върху неговите действия. Като се има предвид, че тези съветници се назначават без процедури и контрол при назначаването за наличие на поне минимални изисквания за опит, експертиза, етика, лични качества и т.н., т.е., липсва контрол на входа, се оказва и, че впоследствие никой не съблюдава за качеството на тяхната работа и приноса им към политиките и политическите решения впоследствие.

ЧЕТВЪРТА ГЛАВА: ПРОУЧВАНЕ НА ИНСТИТУЦИЯТА НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ СЪВЕТНИК В БЪЛГАРИЯ – АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ И ПРОМЕНИ ПО ВРЕМЕ НА ПРЕХОДА

4.1. Методика на проучването

Данните, генерирани в емпиричното изследване се основават на проведено собствено проучване чрез метода на експертната оценка.

Изследването е осъществено посредством осем последователни етапа, като началото на процеса е поставено на 12.10.2021 г., а интервютата са проведени в периода 13.11.2021 г. – 10.01.2022 г. Цялата концепция и реализацията на изследването е разработена и осъществена от автора и научния ръководител, поради което всички данни и резултати се използват само за поставените в научния труд цели.

Предметното поле на изследването е промяната в ролята на политическия съветник през годините на прехода в България. Изборът е провокиран от цялостната промяна в политиката, политическия наратив, политическите решения, назначения и разбирания. Тази трансформация в политиката неизменно се отразява и върху ролята на политическия съветник – върху неговия профил, експертиза, опит, назначения, връзки и

комуникации, проблемни области, правомощия и т.н. Политическите промени поставят въпроса за изясняване на дейностите, функциите, ролята, качествата, изборът, назначенията и други, които остават неизследвана от науката област.

Основната цел на изследването е да се проучи актуалното състояние на институцията на политическия съветник в контекста на лидерството, отговорността, експертизата и политическите назначения и на тази база да се изведат промените в ролята на политическия съветник по времето на прехода в България.

Задачи на изследването:

1. Да се установи доколко и в каква посока се е променила ролята на политическия съветник през годините.
2. Да се проучи повишила ли се е експертизата на политическите съветници от началото на прехода до сега или се е задълбочила практиката на политически пристрастните назначения.
3. Да се очертаят профила и критериите при избор на политически съветници.
4. Да се установи повишили ли са се изискванията към притежаваните от тях качества при избора и какви са основните качества, които трябва да притежава политическият съветник.

Изследователски въпроси:

1. Как се е променило развитието и значението на длъжността на политическия съветник по време на прехода?
2. Какво е разбирането за ролята и функционирането на длъжността на политическия съветник?
3. Каква е ползата от работата с политическите съветници?
4. Какви са критериите при назначенията на политическите съветници и водят ли политическите назначения до неефективни на съвети?
5. Кои са качествата, които стоят в основата на настоящия избор на политическите съветници и какви би трябвало да бъдат, за да бъде максимално успешен в предоставянето на съветите?

Изборът на респонденти е предопределен от заемането на определени политически длъжности (главен секретар, министър, заместник министър) и длъжности, пряко свързани със съветническата служба (началник на кабинет, политически съветник). Мотивите в проучването да се включат и лица, заемащи други подходящи длъжности, освен политически съветници е опосредстван от факта, че те най-добре познават работата на политическите съветници, тъй като са работили с тях.

Предварително определеният брой на респондентите е общо 61 душина базата на изготвен от автора списък с лица, заемали конкретните позиции през разглежданите периоди и възможността за свързване с тези лица. Броят на отзовалите и взели участие в проучването е 55.

Таблица 4. Профил на участниците в проучването

Министър в периода 1990- 2006 г	6
Министър в периода 2007-2021 г	13
Политически съветник в периода 1990-2006 г	14
Политически съветник в периода 2007-2021 г	18
Друга позиция (моля, отбележете каква):	4

Източник: Собствено проучване

Разделението на периодите е свързано с времето преди и след приемането на България за страна-член на Европейския съюз.

Изследователският инструментариум представлява конструиран за целите на експертната оценка полуструктуриран въпросник. . Той съдържа общо 19 въпроса, като към 9 от тях са добавени подвъпроси или опции, а при останалите 10 се изисква по-подробен и аргументиран отговор на базата на специфичния опит на респондента. (Приложение 1). С цел по-голяма яснота и изчерпателност на мнението, на всеки участник е дадена възможност да добави допълнителни, важни според него аспекти на проблематиката, които изследователят е пропуснал да включи във въпросника.

Теренната реализация на изследването е чрез комуникация по имейл с напомнящи обаждания за очаквания отговор. Получени са общо 55 отговора от изпратени 61 въпросника, които са анализирани и групирани според структурата на изследователските въпроси и цели на изследването.

4.2. Резултати и изводи от изследването

Въпросът „Как се е променило развитието и значението на длъжността на политическия съветник по време на прехода?“ намира отговор чрез още пет насочващи и уточняващи подвъпроса.

Резултатите показват, че всички участници в изследването са отбелязали наличие на *промяна в позицията на политическия съветник за последните 30 години* По

отношение на *формирането на позицията на политическия съветник и нейната регулация* по време на прехода са открити различия в мненията на отделните групи изследвани лица. Участниците, заемащи политически или съветнически длъжности в периода 1990-2006 г. споделят най-общо, че в първите години позицията на политическия съветник възниква и се оформя стихийно, като първоначално изборът им е по-скоро на базата на техните персонални характеристики най-вече с цел да съветват политическите дейци в конкретни ситуации или за разрешаването на конкретен проблем. Също така е споделено виждане, че позицията на политическия съветник е възникнала неформално в резултат на стремежа на новия политически елит да наема политически съветници по примера на демократичните общества. Както участниците в изследването, заемащи политически или съветнически длъжности в периода 1990-2006 г., така и тези, заемащи политически или съветнически длъжности в периода 2007-2021 г. споделят мнението, че регулацията, свързана с длъжността и отговорностите на политическите съветници се оформя постепенно във времето, но като цяло, тя все още е неясна.

Наблюдава се единомислие сред респондентите по въпроса за наличие на промяна в самата роля на политическия съветник в посока намаляване значението на личната позиция на съветника

Интересен уточняващ подвъпрос е *в каква степен се е повишила експертизата на политическите съветници* през периода. Отговорите на този въпрос не се повлияват от заеманата длъжност, периода на назначение и политическата афилиация на респондентите. Според някои, експертизата на политическите съветници по време на прехода се е повишила, а други респонденти са категорични, че експертизата се е понижала. По-голямата част обаче споделят, че не могат да отговорят еднозначно на този въпрос по различни причини: не могат да сложат всички съветници под общ знаменател; през годините е имало много силни експерти сред съветниците; спецификата на работата на съветника през годините се е променила.

Въпросът относно *нарастване на назначенията по линия на съвпадение на партийната принадлежност на съветника с тази съветваното лице, то получените отговори са разнопосочни и препращат към разнообразието на случаи в самата практика, поради което е трудно да се даде еднозначно обобщение за цял период.*

Въпросът *дали може да се говори за единно разбиране на ролята на политическия съветник в българската политическа среда* и каква е ролята на политическия съветник във връзката между политическия ръководител и държавните служители в дадена

институция се изяснява само при конкретизация чрез подвъпроси Интерпретацията е в пет такива значения:

1) По въпроса дали има единно разбиране/представа за ролята на политическия съветник в отделните министерства (еднаква или различна е тя в отделните институции) става ясно, че не се наблюдава подобен стандартизиран профил. Тези назначения са по-скоро с конкретна цел, в зависимост от моментните нужди и цели на министъра.

2) На второ място е потърсен отговор относно интегритета на длъжността в дадена институция. Подобно на въпроса за единното разбиране на ролята на политическия съветник в българската политическа среда, общият резултат за *наличието на интегритет на длъжността в институциите* също е отрицателен. Тук всички участници без изключение споделят мнението, че длъжността се влияе от подхода и целите на ръководството, а не се прилага предварително изяснена институционална рамка.

3) На трето място е поставен въпросът доколко равнището на комуникация на съветника е с политическото ръководство по експертни въпроси и доколко е спомагателно за връзката на политическото ръководство с администрацията в институцията? Отговорите дават множествен резултат – от случаи, които се определят от субективното мнение на съответния политически ръководител до такива, когато се смесват на експертните и административните въпроси. Споделя се, че политическият съветник трябва да има ограничени правомощия за намеса в административните въпроси; че функциите му трябва да се ограничат до подбор и анализ на наличната информация по даден въпрос, както и да се разширят до стратегически въпроси. Подчертава се, че работата на политическия съветник трябва да е насочена към политическия кабинет/ръководство, защото те вземат решенията.

4) Въпросите дали профилът на политическия съветник трябва да бъде ограничен от предварително зададени правомощия или да се определя от ситуационни фактори дават предимство на гъвкавия профил на политическия съветник. Доминиращото мнение в получените отговори е за възможността профилът на политическия съветник да бъде формиран според актуалните обстоятелства и ситуационни цели и най-малко се предпочита политическият съветник да функционира според предварително зададените му правомощия.

5) Доминиращото мнение относно въпроса дали дейността на политическия съветник подлежи на регулация Откроява по-скоро утвърдителна позиция с известни условности.

Въпросът относно ползата от работата на политическите съветници показва, че доминиращото мнение за по-скоро маргинални функции.

Уточняващият въпрос относно възможната все пак полза от работата на политическите съветници се вижда най-много в областта на комуникациите, както и в кризисни ситуации.

Предпоставките за успех в работата на политическия съветник се виждат в наличието на **доверие, експертност, умение за активна комуникация и отдаденост.**

Критериите при назначенията на политическите съветници се оказва, че отразяват относително устойчива практика. Повечето респонденти описват характерна ситуация, при която министрите назначават поне един лично избран съветник и други - по препоръка на партийните централи, като това изглежда е било по-честа практика в ранните години на прехода

Въпросът за собствения опит, който най-реалистично възпроизвежда практиката показва, че в повечето случаи профилът на назначаваните политически съветници е доверени лица, следвани от партийни активисти, трупаци опит в дадената област и опитни и доказани експерти с авторитет. Значението на това състояние на нещата се преценява спрямо ситуацията, т.е. то остава ценностно неутрално.

Задълбочаването на този въпрос през критерия на дадените съветите и взетите решения показва, че повечето от участвалите експерти смятат, че политическите назначения в най-висока степен водят до неподходящи съвети.

Въпросът за качествата, които стоят в основата на настоящи избор на политическите съветници откроява качества като лоялност, експертиза, комуникативност, образование, контакти. В отделни случаи са посочени: опит, морал, компетентност, гъвкавост при кризисни ситуации. Профилирането на образа на политическия съветник в една абстрактна бъдеща ситуация подрежда важните качества с приоритет на експертизата, следвано от опита, контактите и гъвкавостта.

Заключителната част от представените в тази глава от дисертационния труд резултати обобщава интересните мнения на респондентите относно липсващите според въпроси в предоставените им за коментар. В тази част е подчертана важността на опита на другите държави, където се предпочитат за съветници разнообразен профил на участници с предимство към лица с дългогодишен опит и тесни специалисти в дадена област, без да се изключва важността на многообразието от лица в такъв екип и допускането на доверени лица от антуража на съответния политически ръководител.

Личните качества на политическите съветници и техния морал са един от най-често отбелязаните специфики, свързани с дейността им. Те са разглеждани от гледна точка на безкомпромисната необходимост от притежаването им, но и от необходимостта самият политически лидер да насърчава развитието им. Това означава не само да ги обучава и квалифицира непрестанно, но и да ги „въоръжава“ с доверие, делегирана власт, възможности за развитие и свобода на действията, защото само мотивирани и окуражени хора, могат да са полезни за себе си, за лидера и за заинтересованите страни.

Изводи от проучването

Представените резултати от осъщественото проучване на актуалното състояние на институцията на политическия съветник в България и нейните промени по време на прехода показват няколко основни тенденции, важни за настоящите и бъдещи предизвикателства пред политическите лидери. През последните 30 години позицията на политическия съветник в България се е променила – регулирането на длъжността и отговорностите са пренебрегнати във времето, а промяната на ролята на съветниците е в посока на намаляване на значението на индивидуалността им.

Не се установява категорично изразена позиция, че експертизата на политическите съветници се е повишила през периода, защото мненията са пречупени през различията в отделните случаи и избори на съветници. Няма единодушна позиция и по въпроса дали политическите назначения са се повишили през годините на прехода. Според по-голямата част от участниците в проучването, назначенията са свързани със спецификата и ролята на политическия съветник през годините, което води до различни решения.

Получените резултати показват липса на яснота по отношение на ролята и функциите в дейността на политическия съветник в България, както в първоначалните години на прехода, така и днес. Като основна проблемна област в разбирането на ролята на политическия съветник се очертава това, че в отделните институции представата за нея е различна, т.е. няма единно разбиране на ролята им.

Няма единно разбиране и за ролята на политическия съветник във връзката между политическия ръководител и държавната администрация в институцията, т.е. доколко равнището на комуникация на съветника е предимно с политическото ръководство по експертни въпроси и доколко е спомагателна за връзката на политическото ръководство с администрацията в институцията. Различия има във всяка структура и ръководство –

при едни съветникът е връзката на политическото ръководство с администрацията, докато при други той е връзката на политическото ръководство с външния свят. Тази им роля до голяма степен зависи и от това, какви правомощия и задачи е възложил политическият лидер на конкретния съветник. Липсва и интегритет на длъжността в институциите, което се дължи най-вече на различната роля, която всеки политически лидер дава на съветника, от което личи цялостната неяснота и нерегулираност на материята.

По отношение на въпроса за функционирането на политическия съветник при изпълнението на дейността му се установява, че то е по-скоро в резултат от ситуационни фактори, отколкото на базата на предварително зададени правомощия и цели. Ситуационните фактори се свеждат до: непредвидени ситуации в ежедневието; моментна ситуация, предизвикана от политическия ръководител; ситуации, които зависят от ръководителя и администрацията в звеното, което управлява и др.

Политическите съветници в България имат по-скоро маргинални функции, отколкото висока полезност за лидера в осъществяването на неговите дейности. Областите, в които политическите съветници са най-полезни за техния ръководител са в комуникациите и в кризисни ситуации. В теорията и в чуждата практика, на политическите съветници се гледа като на експерти с висока полезност за политическата фигура, на която служат. Те се ползват с огромно доверие и поемат задачи с висока значимост. В кризисни ситуации, обикновено са първите, които реагират в защита на интересите на принципала и заинтересованите страни, но също така са и най-подготвени за ответна реакция, защото владеят потоците на информация. Обикновено те са подготвени за проявлението на кризата и имат известен план за действие още преди нейното проявление. В България, политическите съветници имат много по-малки отговорности и най-вече – политическите лидери не разчитат на тях в такава степен, в каквата колегите им от западните общества разчитат на своите съветници. Причината за това е непознаването на потенциала на институцията на политическия съветник и партийната обвързаност на назначенията.

Резултатите от проучването показват, че според респондентите, за да може да бъде полезен за постигането на целите на екипа/институцията, политическият съветник трябва да бъде доверено лице на принципала, да има висока експертиза, активна комуникация и отдаденост. За ефективния лидер е много полезно в кабинета му да работят хора с различни професионални качества и умения, но на практика, в българската политическа среда този курс е непопулярен.

Най-често профилът на назначаваните политически съветници е доверени лица, следвани от партийни активисти, трупаци опит в дадената област и опитни и доказани експерти с авторитет. За разлика от назначенията на политическите съветници, които не винаги зависят от министъра, основният критерий, по който той избира своите съветници, когато има възможността да го направи е личните познанства и препоръки, следвани от партийната принадлежност и наличието на дългогодишен опит като политически съветник.

Резултатите от проучването показват, че партийните назначения до голяма степен водят до неподходящи съвети, но някои от споделените мнения са и в посока на това, че съветниците нямат особено влияние върху решенията на политическите лидери, които преценяват до каква степен да приемат мнението им и как да прилагат в действията си получената информация. Тук отново се проявява характерната особеност за неразбирането на ролята и неяснотата във функциите на политическия съветник. Респондентите, които виждат неговата основна роля като комуникатор с различни заинтересовани страни, не виждат пряка връзка между партийните назначения и качеството на съветите. Обобщението на резултатите откроява високата оценка на качества като опит и експертност, но същевременно подценяване на доказано в теорията значение на меките умения като лидерско осъществяване на дейността, без което това за работата на политическите съветници би била по-непродуктивна.

Особено важен извод от изследването е този за липсата на регулация за дейността на политическите съветници, което води до пренебрегване на тяхната същинска роля за подкрепа на министъра, както в разработването на политиките, така и във вземането на решения в кризисни ситуации. В България не се осъзнава важноста на политическия съветник и възможностите за укрепване на политическото лидерство. Необходимо е да се поставят основите на регулирането на длъжността с изясняване на нейните функции, минимални изисквания за заемането ѝ, отговорностите за назначенията и отчетността на политическите съветници. В тази връзка, тук предлагаме базов модел за установяване на минимални изисквания към назначаването и отговорностите на политическите съветници в България, който да послужи за основа на нормативната регламентация на институцията на политическия съветник.

4.3. Модел за установяване на минимални изисквания към назначаването и отговорностите на политическите съветници в България

Моделът очертава следните потенциални пътища за реформа:

- Разработване на минимални изисквания за заемане на длъжността.
- Разработване на ясни длъжностни характеристики на политическите съветници, с очертаване на техните правомощия и функции, както и определяне на границите, които те не могат да прекрочват.
- Определяне на ясни стандарти за почтеност и гарантиране, че те разкриват личните си интереси проактивно, за да идентифицират и предотвратят конфликт на интереси.
- Повишаване на прозрачността не само по отношение на броя на съветниците, но и на техните компетенции.
- Изясняване на структурата на отчетност, управляваща министерските съветници.

Необходимостта от разработване на минимални изисквания за заемане на позицията се налага поради нивото и важността на съветите, които се предоставят, което от своя страна провокира очакване за наличието на поне минимална експертиза и опит в това отношение. Разработените в този модел минимални изисквания не претендират за изчерпателност, но представляват добра основа върху която би могло да се надгради цялостното управление и контрол по оста: политически съветник – политически съвет – политическо решение – отговорност за политическото решение. В тази ос стои и качеството на политическия съвет и лицето, което го създава, тъй като до известна степен то има отношение и към самото политическо решение. В дисертацията е разгледан примерен вариант на такива минимални изисквания и аргументите за включване им за подбор на политически съветници.

Разработени са критерии и начин на установяване/доказване на наличието на тези минимални изисквания, чрез които да се формализират и прилагат.

Обвързването на дейността на политическия съветник с формализиран профил на базата на длъжностна характеристика е възможно да подобри възможностите за реален принос в резултатното осъществяване на неговите функции.

Анализът в тази глава от дисертационния труд се спира и на важността на моралните качества и наличието на **Етичен кодекс на политическите съветници**,

какъвто имат развитите демократични държави, както и на основните му параметри, които позволяват практическото му приложение спрямо работата на политическите съветници. Затварянето на длъжностния профил на политическия съветник е разгледано и през вариантите за отчетност на неговата дейност пред независим административен орган освен пред министъра какъвто е случаят в Обединеното кралство и Австралия. Отчетността би подобрила значително качеството на предоставянето на политическите съвети.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разглежданата тематика за ролята на политическите съветници през годините на прехода през обектива на лидерството, извежда ценен ресурс за посоката, в която трябва да се работи за използването на техния потенциал. Смята се, че съветниците на министрите в много от европейските държави представляват ресурс както в личен, така и в институционален аспект.

От разгледаните в литературата аргументи се доказва необходимостта от притежаването на лидерски качества от страна на политическия съветник, които да допринесат за успеха на осъществяваните от него дейности, в чиято основа стои подпомагането и поддържането на лидерската позиция на политическата фигура, чиито интереси защитава. С оглед на развитието на политиката и политическото лидерство в глобален план и нарастващите предизвикателства, пред които се изправят политическите лидери, от първостепенно значение за качеството на политическия живот са отношенията между участниците в този процес. Личността на политическия съветник като съдействащ за доброто представяне на даден политик е от съществено значение, особено когато процесът се анализира чрез категориите на лидерството. Това означава, че положително развитие може да се постигне както в специфичния профил и присъствие на личността на лидера, отношения с последователите, възможността за добър анализ и разбиране на ситуационния контекст, както и умението за постигане на такива решения, които да водят към ново качество на живот и цялостно подобрене на средата. В този смисъл ролята на политическия съветник има значим потенциал, чието разгръщане е предмет на формализиране и системна интеграция в дейността на лицата на управленски позиции.

Тези предизвикателства предпоставят, че от ключово значение за бъдещето на политическите лидери е кредитът на доверие и откритостта пред последователите. От тук следва и изводът, че ролята на подкрепата и участието на политическия съветник, ще нараства в бъдеще и, че необходимостта от лидерски качества за осъществяването на дейността му ще става все по-силна.

Литературата извежда, че политическите съветници в структурите на властта са предимно независими в своята дейност, приближени до политическия лидер експерти, които го съветват по въпроси, свързани с разработването на политиките, приоритетни въпроси, взаимоотношенията със заинтересованите страни и др. Те имат силно влияние в структурите на властта и до голяма степен, от качеството на техните съвети зависи ефективността от работата им.

Обзорът на функциите показва, че всяка държава има своите политически специфики, които променят функциите на съветниците според местното законодателство и според политическата култура в страната.

Сравнителният анализ на политическите съветници в разгледаните девет държави от бившия Източен блок, преминали през икономическия преход показва, че те са предприели различни мерки по отношение на правната регламентация и статута на политическите съветници от началото на прехода до момента. В този контекст анализът на резултатите от емпиричното проучване за актуалното състояние и промяната на институцията на политическия съветник в България по времето на прехода, проведено сред министри и политически съветници, заемащи длъжност от 1990 г. до 2021 г. показва, че институцията е претърпяла промяна през този тридесетгодишен период. Не се установява повишаване на тяхната експертиза, а се забелязва намаляване на значението на техните индивидуални профили и участие. им. Най-същественният проблем, който разкрива проучването е, че от началото на изследвания период до момента има неяснота в разбирането на дейностите и функциите на политическия съветник и най-вече на неговата роля в политиката. В различните министерства и при различните политически фигури, те биват натоварвани с коренно различни роли и задачи, откъдето напълно липсва интегритет на длъжността в отделните министерства.

Темата за мястото и ролята на политическите съветници за качеството на работата в политическия процес е системно подценявана и пренебрегвана както като предмет на научното изследване, така и като обект на регулация в практиката на самите институции. Работата по настоящия дисертационен труд създаде възможност за такъв специфичен анализ в контекста на теорията и актуални анализи, практиката на световни стандарти и

опита на държави със сходна историческа съдба. На тази база, както и на основата на проведеното проучване се потвърждава основата изследователска теза, залегнала в основата на този дисертационен труд, а именно Проекцията на направените изводи може да има положителна роля за активизиране на вниманието в научноизследователската общност към тази материя, както и на политическите дейци, за да може ролята на политическия съветник да придобие различно, важно и системно обвързано с дейността на политическите дейци в постигане на високите цели за развитието на общността.

III. САМООЦЕНКА НА ПРИНОСИТЕ

1. **Научно-теоретичните приноси** на дисертационния труд са:

1. Дефинирани са същността, функциите, ролята и мястото на политическия съветник в структурите на властта.
2. Разработен е модел за установяване на минимални изисквания към назначаването и отговорностите на политическите съветници в България.
3. Постигната е интердисциплинарна връзка между теорията на лидерството с дейността на политическия съветник както като профил при рекрутирането на дейци за тази роля в практиката, така и като категории на анализа спрямо резултатите от тяхното участие.

4. **Научно-приложните приноси** са:

1. Създаден инструментариум за изследване и осъществен сравнителен анализ на възникването, развитието и моделите на съветническата служба по време на прехода (на базата на опита от девет страни от Източна Европа, включително България.)
2. Реконструиран е профилът на политическия съветник в България в годините на прехода на базата на анализ на получената информация чрез експертна оценка от министри и политически съветници в периода 1990-2021 г. за актуалното състояние и промените в институцията на политическия съветник по време на прехода.

IV. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА

1. Темелков, Г. “Компетенциите на политическия съветник като фактор за успешното му взаимодействие със структурите на изпълнителната власт”, в *Сборник с доклади от „Докторантски четения 2017“ (26-28 септември 2017 г., София). Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Философски факултет, 2017. ISSN 2603-3453*
2. Темелков, Г. „Ролята на политическия съветник за осигуряването на достоверна информация и трансфер на добри практики срещу фалшивите новини“, в *Сборник с доклади от Първа международна конференция по Публична администрация в София „Международният трансфер на административни модели и инструменти- възможности, ограничения и рискове“. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2018. ISBN:9789540744063*
3. Темелков, Г. „Политическото лидерство в лицето на съветника“ в *„Докторантски четения“ 2/2018. Сборник с доклади от „Докторантски четения 2018“(19-20 септември 2018). Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. София, 2019 ISSN 2603-3453*
4. Темелков, Г. „Статутът на политическия съветник в годините на прехода“, в *Сборник с материали от Трета международна научна конференция, организирана от катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“, София, 11-12 април 2019 „30 години реформи на Публичното управление в Централна и Източна Европа“, Стр.448-559. Съставител и научна редакция: Милена Стефанова, 2019. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2019 ISBN 978-954-07-4843-6*