

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
Философски факултет, Катедра Европеистика



Линка Стойкова Тонева-Методиева

Перспективи за публично партньорство при осъществяване
на политиките на Европейския съюз между
неправителствения и публичния сектор в България

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертация за присъждане на образователна и научна степен
„Доктор“ по научна специалност 05.11.02 Политология
(Европеистика – политологични изследвания на Европейския съюз)

Научен ръководител: проф. дсн Георги Д. Димитров

София
2012

Дисертационният труд е обсъден и насочен за публична защита на заседание на разширен Катедрен съвет на Катедра Европеистика към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски” на 20.03.2012 г.

Дисертационният труд е в обем от 255 страници и включва въведение, четири глави, заключение, библиография и приложение.

Библиографията включва 318 използвани източника, от които 158 на български език и 160 на английски език.

Ключови думи: публично партньорство, публични политики, неправителствен сектор, България, Европейски съюз

Съдържание на дисертационния труд

ВЪВЕДЕНИЕ – с. 6

Глава 1 ПУБЛИЧНОТО ПАРТНЬОРСТВО – СЪЩНОСТ, УСЛОВИЯ ЗА ЕФЕКТИВНОСТ, РАЗВИТИЕ НА КОНЦЕПЦИЯТА – с. 16

1.1. Работно понятие за публично партньорство – с. 16

1.2. Условия за ефективност на публичното партньорство – с. 29

1.2.1. Доверие

1.2.2. Взаимозависимост

1.2.3. Обвързаност с обща кауза

1.2.4. Комуникация

1.2.5. Общата атмосфера на сътрудничество

1.3. Кратка история на развитие на концепцията за публично партньорство при осъществяването на политики в Европейския съюз – с. 35

Глава 2 ИСТОРИЧЕСКАТА ЛОГИКА НА ЕВРОИНТЕГРАЦИОННИЯ ПРОЦЕС КАТО ПРЕДОПРЕДЕЛЯЩА НАРАСТВАЩ ДЕФИЦИТ НА ДЕМОКРАТИЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ – с. 44

2.1. Как характерът на процеса на политиките в ЕС отвежда към проблема за демократичния дефицит – с. 44

2.1.1. От politics към policy

2.1.2. Policies без politics

2.2. Кратък аналитичен обзор на основните дебати за бъдещето на ЕС – с. 61

Глава 3 СОЦИАЛНО-СТРУКТУРНИ ПРЕДПОСТАВКИ ЗА КРИЗАТА НА БЪЛГАРСКОТО ВКЛЮЧВАНЕ В ПРОЦЕСА НА ЕВРОПЕЙСКА ИНТЕГРАЦИЯ – с. 71

3.1. Очаквания пред България като участник в интеграционния процес и опитът от първите години на членство – с. 71

3.2. Пригодност на политическия модел за публични политики чрез партньорство – с. 83

3.2.1. Безалтернативната мега-държава: системност на псевдо-представителния характер на политическото представителство на прехода

3.2.1а. Неслучилото се автентично политическо представителство: кратка реконструкция на посткомунистическите партийно-политически трансформации

3.2.1б. Популистките алтернативи

3.2.1в. Възход на формациите от лидерски тип

3.2.1г. Партийно-политическа турболентност и ефекти за характера на политическото представителство

3.2.1д. Корупция и партийна корпоратизация

3.2.1е. Капсулация на политическите елити

3.2.1ж. Европеизация?

3.2.1з. Обобщение: Структурният характер на кризата на политическото представителство

3.2.2. Специфика на институционалната среда – мрежови бариери пред върховенство на правото – с. 107

3.2.2а. Работно понятие за „върховенство на правото”

- 3.2.2б. Концептуален дефицит в публичния дебат за българската правна система
- 3.2.2в. Обществени условия за валидност на модерното право и за върховенство на правото
- 3.2.2г. Социална специфика на преходното общество като предпоставка за валидност на правната регулация
- 3.2.2д. Структурни ефекти от мрежовия характер на преходното общество
- 3.2.2е. Обобщение: структурно-ценностна безправност на мрежовия преход
- 3.2.3. Специфика на гражданството и на гражданското общество на прехода –**

с. 129

- 3.2.3а. Социална обвързаност, междуличностно доверие, морал
- 3.2.3б. Потенциал на институционализираното гражданско действие
- 3.2.3в. Публичен и медиен дебат

Глава 4 ПУБЛИЧНО ПАРТНЬОРСТВО МЕЖДУ НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ СЕКТОР И ДЪРЖАВАТА: ПОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМИ, ПОУКИ – с. 143

4.1. Обосновка на емпиричното изследване и методологически въпроси – с. 143

4.2. Публичното партньорство в България: първи стъпки и простъпки. Основни наблюдения от проведеното кабинетно проучване – с. 147

- 4.2.1. Гледни точки към публичното партньорство: специфики на авторските подходи
- 4.2.2. Съдържателни специфики на изследванията върху публичното партньорство
- 4.2.2. Проблемите – основен предмет на внимание
- 4.2.2а. Проблеми на капацитета на самите НПО
- 4.2.2б. Проблеми на отношенията НПО – граждани
- 4.2.2в. Проблеми на отношенията граждански организации – държавни институции
- 4.2.3. Залози за успешно публично партньорство
- 4.2.3а. Концептуална систематизация в разбирането за публичното партньорство
- 4.2.3б. Нормативна база
- 4.2.4. Обобщение на наблюденията и изводи

4.3. Поглед към публичното партньорство през съдържанието и структурата на интернет страниците на българските министерства: характер и стадии на развитие на партньорството между държавните институции и гражданите – с. 171

- 4.3.1. Изследователски хипотези
- 4.3.2. Индикатори и форма на регистриране
- 4.3.3. Обобщени наблюдения
- 4.3.4. Изводи

4.4. Перспективи за публичното партньорство в България: обобщени наблюдения – с. 192

- 4.4.1. Обща оценка на получените резултати в съпоставка с другите изследователски методи, приложени в рамките на изследователски модул „Публично партньорство: институционална ефективност и борба с корупцията”
- 4.4.2. Основни достижения, постоянстващи дефицити

ЗАКЛЮЧЕНИЕ – с. 207

БИБЛИОГРАФИЯ – с. 215

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Емпирични наблюдения по ведомства към анализа на официалните интернет страници на българските министерства – с. 234

I. Актуалност на проблема

Интересът към взаимодействията между публичния, частния и гражданския сектор в контекста на новите предизвикателства пред националните администрации и изискванията за добро обществено управление забележимо нараства в западните научни изследвания през последните две десетилетия. Понятията „публично партньорство“, „споделено управление“, „управление в партньорство“, „управленски мрежи“ навлизат все по-широко. Това от една страна е отражение на нарастващото разпространение в самата управленска практика на западните общества на означените с тези понятия начини на работа. От друга страна, развитието на интеграционния процес в Европейския съюз (ЕС) поставя във фокуса на изследователското внимание въпросите за демократичната легитимност, до скоро маргинализирани в дневния ред на международните и политологични изследвания. Възможностите за гражданско участие в процеса на вземане на решения получават внимание във връзка с проблемите на демократичната легитимност на политическия процес в ЕС като ключов инструмент за повишаване на потенциала за успешна интеграция и за ефективност на провежданите политики.

Същевременно в литературата, занимаваща се с тези въпроси, се откроява явна диспропорция между основните направления – доминират нормативни разработки, описващи отделни характеристики на публичното партньорство и обобщения на емпиричен опит. Липсват задълбочени научни публикации върху публичното партньорство като концептуално обоснован механизъм за провеждане на публични политики, т.е. изследвания, които да обясняват основанията, спецификите на елементите и взаимодействията в механизма, както и границите на валидност на принципите, върху които се гради той. Доколкото отделни изследвания са фокусирани върху партньорството в общественото управление, акцентът е върху една или друга особеност на партньорството (разнообразните публични роли на участниците и нейерархичния характер на взаимодействието, както и проблемите, свързани с тях; вариращия набор от условия за ефективност на партньорствата; различните ползи, произтичащи от партньорствата в управленския процес). Така в мнозинството от случаите „публичното партньорство“ остава понятие с нееднозначно определени очертания и не бива концептуално осмисляно *като цялостен, вътрешно съгласуван механизъм на провеждането на публични политики за поддържане на устойчиво социо-икономическо развитие като единство от ценностни предпоставки, институционални структури и*

процедури на работа, което отвежда с логическа необходимост към очаквания обществен резултат.

У нас понятието „публично партньорство” се използва изключително рядко, което е разбираемо предвид все още твърде слабо развитата практика на този особен тип обществени отношения. В последните години широко навлезе понятието „публично-частно партньорство”, което обаче е само отделен случай на по-общото понятие за партньорство между различните субекти в общественото управление. Нещо повече, когато са предмет на изследване, практиките и възможностите за сътрудничество между граждани и институции у нас са обект на интерес предимно на самия неправителствен сектор, с всички произтичащи от това дефицити на тези изследвания (концептуални, методологически, проблеми, свързани с представителността и др.). Строго научни разработки по темата практически липсват. Съществуващите изследвания са фокусирани върху по-общите проблеми на публичните политики, развитието на гражданското общество, ролята и работата на неправителствения сектор, институционалната култура и практики, противодействието на корупцията, както и върху оценката на отделни практики на взаимодействие между институциите и представителите на гражданското общество.

В този смисъл изследването на публичното партньорство като принцип на провеждане на ефективни, устойчиви и демократични политики има не само научна актуалност, но е и приоритетно в практико-приложен план предвид нарастващите обществени очаквания за демократична легитимност и по-висока резултатност на публичното управление. Именно такъв е и фокусът на дисертационния труд, в който тези предизвикателства са предмет на анализ както от гледна точка на европейския интеграционен процес, така и на българското членство в ЕС, в частност.

II. Цели и задачи на изследването

Европейският съюз днес се намира в парадоксална ситуация – едновременно е *изключително успешен* от гледна точка на постиженията, реализирани в хода на интеграционния процес, *все по-необходим* е с оглед съвременните предизвикателства пред държавите-членки, на които те не биха могли да отговорят самостоятелно, и в контекста на глобалната конкуренция, но същевременно е *все по-малко възможен*, ако остава в рамките на „заварените” си предпоставки.

„Погледнат в историческа и глобална перспектива, Европейският съюз е едно изключително постижение, доколкото представлява първият опит след Съединените щати за създаване на устойчива и отговорна политическа общност от континентален мащаб и за преодоляване на противоречащите си икономически и политически логики. (...) ЕС е двигателна сила за глобалната икономическа и политическа интеграция и се е превърнал в модел за други региони (...). В началото на XXI век държавите от Източна и Западна Европа са обединени в политическа система от континентален мащаб, в която определени изпълнителни, законодателни и съдебни правомощия са прехвърлени на европейско ниво с цел създаване и управление на един континентален пазар. (...). Вътрешният пазар на ЕС гарантира икономически просперитет за почти половин милиард европейци, ЕС предприема общи политики в широк кръг сфери, които разширяват икономическите и политически права на европейските граждани, и за повечето европейци заетостта, инвестициите, потреблението, възможностите за образование, мобилност и социални придобивки вече са даденост именно благодарение на ЕС. Преди всичко, за първи път в човешката история войната между големите европейски държави е практически немислима. От такава перспектива ЕС е едно от най-забележителните политически постижения на модерната епоха (Ніх 2008: 11-12, 25-26).

Същевременно „едва половината от европейските граждани считат, че членството на страната им в ЕС е „нещо положително“. Дългосрочната жизнеспособност на ЕС е поставена под въпрос, ако тази негативна тенденция в подкрепата за проекта не бъде преодоляна” (Ніх 2008: 2). Едва ли може да се оспори валидността и на друга основна констатация:

„Европейският съюз допринесе за насърчаването на демокрацията и икономическото развитие в цяла Европа и подпомогна близо 490 милиона европейци в преодоляването на техните политически, икономически и социални разделения. Посредством единната валута ЕС разполага с една от двете най-важни валути в света, неговите мултинационални корпорации представят нови предизвикателства за своите американски и японски конкуренти, ЕС е най-големият магнит за чуждестранни инвестиции в света и е най-големият световен източник на помощ за развитие (...) но въпреки всичко това, по-лесно е да срещнеш колебание, безразличие или откровена враждебност към ЕС, отколкото ентузиазъм (McCormick 2008: xvii).

От една страна, националните демокрации на държавите-членки са изправени пред редица сериозни предизвикателства (криза на традиционното политическо представителство, криза на участието). От друга страна, институционално-политическата система на ЕС се възприема като все по-проблематична от гледна точка на легитимност и демократичност, а и от гледна точка на способността да постига поставените си цели – слабите резултати на Лисабонската стратегия и на Пакта за стабилност и растеж са красноречиви примери в това отношение. В контекста на изискванията на доброто обществено управление проблемът за демократичната легитимност и отчетност на ЕС, на неговите институции и политики все по-отчетливо

преминава на преден план не само в академичния, но и в политическия и институционален дневен ред на Съюза и поставя пред сериозно предизвикателство бъдещето на интеграцията.

Дали обаче става дума просто за поредната от многобройните ситуативни кризи, белязали хода на интеграцията през последните повече от 50 години? Или Съюзът се намира в криза на възможността изобщо за бъдещо развитие на интеграционния процес на база на своите така да се каже „заварени“ предпоставки (досега използваните институционални форми и модели за вземане на решения и провеждане на политики)? И ако е така – съществуват ли успешни стратегии за изход? Това е **първият кръг** изследователски въпроси, от който изхожда дисертационният труд.

Същевременно с присъединяването си към Европейския съюз България също е изправена пред този нов контекст и новите изисквания за добро обществено управление. Предизвикателствата към страните от Източна Европа, произтичащи от членството в ЕС, са именно от гледна точка на новата, по-широка перспектива към политиката с акцент върху публичното управление чрез възможно най-широко участие на обществеността в политическите процеси въз основа на институционализиран диалог между държава и гражданско общество. От институциите в тези страни, в това число и у нас се очаква да възприемат и ефективно да се включат в интеграционния процес и в осъществяването на политиките на Европейския съюз. А адекватното включване на една страна-членка в процесите на интеграция предполага капацитет едновременно и на институционалната среда, и на гражданското общество за активен принос към политиките за поддържане ръст на социо-икономическото развитие.

Участието на България (а и на Румъния, доколкото в типологически план става дума за еднопорядкови общества) обаче до момента е по-скоро проблематично, отколкото пълноценно. Въпреки поредицата опити за реформа в публичния сектор, българските държавни институции остават слабо ефективни в реализирането на добро управление в публичен интерес, което ясно личи от оценката на състоянието на всеки един от параметрите на обществения живот – демографска ситуация, вътрешен ред и сигурност, правораздаване, здравеопазване, образование, административни услуги и качество на живота като цяло. А гражданското общество вече две десетилетия не успява да се превърне в коректив и гарант за обществената ефективност на институциите, независимо от инвестираните в неговото организиране средства. Това поставя **втория кръг** от въпроси във фокуса на изследователското внимание. Дали поредицата от отделни неуспехи на опитите за реформи не е всъщност *систематична съпротива на цялата социална система* към опитите за частично въздействие върху отделни нейни

сектори? И ако съпротивата е системна, то съществува ли успешен механизъм за въздействие едновременно и върху институции, и върху граждани за преодоляване на институционалната неефективност и за развитие на гражданското общество?

Основната цел на дисертационното изследване е аргументиране на приоритетността на публичното партньорство в провеждането на политики като привилегирован механизъм за постигане на ефективност, легитимност и демократичност както в контекста на политическите процеси в Европейския съюз, така и в контекста на проблемите пред пълноценното участие на България в интеграционния процес.

За постигането на тази цел и в светлината на двата основни въпроса, формулирани по-горе, дисертационното изследване решава пет конкретни задачи.

Първа задача е аргументиране на „добавената стойност“ на публичното партньорство като средство за системно въздействие едновременно върху институции и граждани, което позволява изграждането на колективен капацитет на институционалната среда и на гражданското общество за демократично, ефективно и устойчиво обществено развитие. Анализът проследява историята на развитието на концепцията за публичното партньорство и извежда работно понятие за публично партньорство. Очертани са ценностните и институционални условия за ефективността му.

Втората задача на дисертационното изследване е да се докаже, че провеждането на публични политики е не просто една от характеристиките на европейския политически процес, а е от нарастваща значимост, но и проблематичност в историческата логика на интеграцията. Логика, която е достигнала етап, в който продължаване на интеграционния процес на базата на досега използваните модели за вземане на решения и провеждане на политики (така да се каже „заварени“ предпоставки) не е нито достатъчно ефективно, нито обществено легитимно. Това ни интересува, защото именно от тази позиция гражданското участие в провеждането на политики е ресурс за постигане на ангажирано участие, принадлежност към процеса на вземане на решения, легитимност на вече предприетите политики, а и на ефективност в прилагането им. А оттук и принципът на партньорството между институции и граждани е от приоритетно значение за развитието на интеграционния процес в ЕС. То притежава потенциала да решава вътрешните за Съюза кризи на политическия процес и на институционалния дизайн, като едновременно с това разрешава и специфични национални проблеми на държавите-членки.

И тъкмо защото публичното партньорство се оказва тенденция от ключово значение в променящия се начин на работа на ЕС, става съществен въпросът за потенциала на България за пълноценно участие в процесите на интеграция посредством

публични партньорства за ефективно, демократично и устойчиво развитие. **Третата задача** на дисертационното изследване е свързана с оценката на пригодността на политическия модел в съвременна България за провеждането на интеграционни политики. Анализът има за цел да докаже кризата на политическия механизъм за саморегулация на обществения живот у нас и отгук – необходимостта от намиране на *алтернативни пътища за радикална социална реформа*, които да ни изведат от руслото на незавършващия преход. Именно от спецификата на системната обществена криза произтича концептуалното очакване – дали и доколко публичното партньорство би могло да играе ролята на такава алтернатива? Но ако то е логически възможно, въпрос от първостепенна важност е дали е практически реалистично – налично и с нарастващи шансове за утвърждаване като механизъм за повишаване на ефективността на провежданите социални/секторни политики.

Четвъртата задача на дисертационния труд е свързана с емпиричната проверка на този слабо изследван у нас въпрос – напредъка и перспективите за утвърждаване на публичното партньорство като принцип на провеждане на политики в България – доколко са налице практики на държавно-обществено партньорство, какви са техните специфики, кои са основните постижения и преобладаващите трудности.

Емпиричните наблюдения обаче са важни не сами по себе си, а в светлината на важния теоретичен въпрос, който обаче има и ключови практико-приложни последици – възможна ли е цивилизационна трансформация на пост-комунистическо общество и как. С този въпрос е свързана **петата задача** на изследването – оценка на база натрупания емпиричен опит на потенциала на публичното партньорство в България за държавно-институционална и гражданска трансформация в посока към ефективно държавно-обществено провеждане на публични политики.

III. Основни резултати от дисертационното изследване

Първа глава проследява накратко историята на развитието на концепцията, предлага работно понятие за публично партньорство и очертава условията за ефективността му, от позициите на които след това ще бъдат изследвани практиките по приложението му у нас. Прегледът на развитието на концепцията за партньорство в осъществяването на интеграционните политиките показва, че въпросите на демократичната легитимност и отчетност на ЕС, на неговите институции и политики все

по-отчетливо излизат на преден план не само в академичния, но и в политическия и институционален дневен ред. В основата на наблюдаваното развитие е приносът на публичното партньорство като алтернатива за преодоляване дефицитите на политическия процес в ЕС, а и на национално ниво заради потенциала му да допринесе за демократичната легитимност и ангажираното участие (англ. *ownership*) към процеса на вземане на решения и провеждане на политики, а и за ефективността и резултатността на вече приетите решения и осъществяваните политики.

Докато идеята за *government* предполага ясно разделение между управляващ елит и управлявани, концепцията за *governance* отива отвъд това разграничение в посока към възможно най-широко участие на обществеността. Тя включва като необходимо условие институционализирания диалог между държавата и гражданското общество, базиран на двупосочност и партньорство. Това изискване обаче е особено проблематично що се касае до пост-комунистическите страни, където консервативните, непрозрачни, държавно-контролирани и анахронични институционални структури се оказват натоварени със задачата да осъществяват устойчиви *публични* политики по ефективен начин (тъкмо в това е същността на членството в ЕС). Оптимизмът, че държавно-централизираното провеждане на политики ще се самотрансформира в общественорентирано, не се оправдава – държавата остава силна, гражданското общество не успява да се самоорганизира. В контекста на пост-тоталитарния преход, тъкмо от това предизвикателство – необходимост от преодоляване на държавно-централизирания характер на провеждането на политики, при отсъствието на силно и активно гражданство – произтича и приоритетността на публичното партньорство. То е привилегирован механизъм за въздействие едновременно върху институционалната среда в посока ефективни мерки за цялостна реформа на публичния сектор и върху гражданското общество в посока утвърждаването му като титуляр на интереси и равнопоставен партньор на държавата в определяне насоките и поддържане ръст на социо-икономическото развитие.

Взаимодействието между държавни и недържавни субекти обаче поставя редица предизвикателства, свързани с работата отвъд собствените институционални граници на участниците. Сред основните фактори, от които зависи успехът на междуинституционалните партньорства са: *доверието между участниците, взаимното признаване на тяхната взаимозависимост, наличие на комуникационно поведение, което стимулира обмена на информация, взаимно ангажиране с обща цел, и обща рамка на взаимодействието (в т.ч. подходи и процедури за съвместно решаване на проблеми, стабилност, координация)*. Тези фактори не са просто сбор от отделни

определения/елементи на успешното партньорство, а са системно обвързани характеристики, които *превърщат принципа на публичното партньорство в цялостен механизъм за продуктивно взаимодействие между участниците.*

Така въз основа на предложения в първата част на дисертационното изследване исторически и концептуален преглед, публичното партньорство се очертава като базисно условие за провеждането на публични политики в контекста на европейската интеграция и за гарантиране устойчивост на социо-икономическото развитие на ЕС и държавите-членки. От една страна националните демокрации са изправени пред сериозни предизвикателства пред политическия процес (криза на традиционното политическо представителство, криза на участието). От друга страна, европейската политическа система се възприема като все по-проблематична от гледна точка на легитимност и демократичност – а в резултат и на ефективност. Това напрежение поставя под въпрос бъдещото развитие на интеграционния процес на база досега използваните модели за вземане на решения и провеждане на политики.

Този проблем е във фокуса на следващата част на дисертационното изследване. **Втора глава** аргументира как и защо характерът на политическия процес в ЕС предполага възникването на проблема за „демократичния дефицит“. По своята вътрешна логика европейската интеграция представлява цялостна качествена трансформация на структурите и практиките при провеждане на политики. Тъкмо като качествена промяна, засягаща основите на обществено-политическите отношения в и между участващите страни, процесът на европейска интеграция отправя към проблема за легитимността и демократичността на Съюза. Накратко, логиката на аргументацията е следната:

В началото европейската интеграция е тесен по съдържателен обхват елитарен процес, който не се ползва от масова подкрепа, но и не зависи от нея, защото засяга само отделни секторни политики в икономиката. Целият ход на процеса на европейска интеграция до тази фаза е бил възможен само чрез използването и на съществен дял непрозрачни и недемократични практики, които компенсират ефективността на компромисните решения чрез задкулисни договорености и размита отговорност. Тъкмо това позволява на страните-членки да припознават различни аспекти на интеграционното партньорство като своя кауза, но и като основание за легитимност на участието си.

Това обаче е било възможно преди интеграционният процес да навлезе дълбоко в живота на европейците като данъкоплатци, потребители на услуги и потенциални адресати... на европейската заповед за арест, например. С развитието на интеграцията

политиките на ЕС засягат все по-голяма част от гражданите на държавите-членки като адресат на въздействие. А като данъчно бреме – всички тях. Именно на този етап от развитието на евроинтеграционния процес съюзната политическа общност (англ. *polity*) е възможно да бъде съхранена (като налично завоевание и потенциал за бъдещо развитие) в степента, в която политиката (англ. *politics*) все повече се свежда до провеждане на конкретни политики (англ. *policies*).

Така въпросът за публичните политики се оказва в сърцевината на предизвикателствата пред ЕС днес и пред пост-индустриалните общества въобще: как да се прави политика, след като политиката все повече се свързва със способността за провеждане на конкретни политики. Оттук все по-централна става темата за политиките *като конкретни инструменти за икономическа ефективност*, отвеждаща едновременно и към ръст на икономическо развитие, но и към политическа легитимност. Измеренията на икономическата ефективност обаче са толкова на брой, колкото са и националните икономики. Това обяснява подчертано регулативния (а не преразпределителен) характер на процеса на политики в ЕС (с характерното изключение на общата селскостопанската политика, която обаче е и най-яростно оспорваната). При 27 на брой, твърде различни национални случаи преразпределителната политика става и невъможна, и нежелателна, доколкото тя винаги ще означава разделение на печеливши и губещи. Имайки предвид и начина на образуване на бюджета на ЕС е ясно защо Европейската комисия няма възможност да провежда цялостна политика от преразпределителен тип. Днес обаче болезнено кристализират всички онези вече конкретно политически въпроси (въпроси от сферата на *politics* – за политическата конкуренция и отговорност, за разделието ляво/дясно, представителството на интереси, общественото мнение и пр.), оставяни до момента на заден план. И те няма как да бъдат заобиколени, без това допълнително да дестабилизира интеграционния процес и да засили обществените възприятия за проблем на легитимността. Рационалните очаквания и икономическата ефективност (т.нар. легитимност чрез резултати/ легитимност „на изхода“) на този етап вече могат в най-добрия случай единствено да стабилизират *статуквото*, без да решат структурните проблеми на интеграцията. Но *траене* на настоящото положение означава загуба на възможността за по-нататъшен устойчив *ръст* на развитие – което е по същество загуба на добавената полза от интеграцията.

Ето как евроинтеграцията на всеки следващ етап става „все по-вплетена в тъканта на европейските общества“ (Wessels & Rometsch 1996), решавайки техни особени (специфични за всяко) политически проблеми / проблеми на тяхното социо-икономическо развитие. Това има и друга страна – като инструмент за решаване на

политически проблеми, интеграцията се превръща сама в проблем, който изисква специфични политически инструменти. А те се оказват свързани с публични политики във все по-голяма степен. Това довежда до постепенно втвърдяване на логиката, илюстрирана дотук: все по-високата степен на приоритизиране на конкретните политики (*policies*), на регулацията като механизъм за преодоляване на проблемите, възникващи с развитието и задълбочаването на интеграцията, означава и необходимост от тясна *експертност* в процеса на политиките. Това означава необходимост конкретните политики да се основават не просто на обща идеология или партийно-политическа програма, а на експертиза и легитимация чрез строго професионално аргументиране.

Обратната страна на експертизата и отворения достъп за заинтересовани участници е *непрозрачността* на процеса на вземане на решения и на провеждане на политики в ЕС. Тази двойственост е налице и в институционалния дискурс в ЕС – преобладаващият възглед акцентира върху представителността, но съществува и разбиране, че полезната за политическия процес експертиза е нещо различно от представителността.

Дилемата ефективност или прозрачност е всъщност другото лице на дилемата как да се примирят логиките на политическата ефективност и демократичната легитимност. От една страна все по-усложняващите се проблеми пред политиката изискват експертиза, което означава ограничаване на достъпа, а от друга страна – расте натискът за отваряне на процесите на вземане на решения към обществеността, към по-широко включване на различни участници и групи в тези процеси. Колкото повече публичните политики се развиват и диверсифицират като средства за регулация, толкова повече гражданите и управляващите, които осъществяват публичните политики, се раздалечават едни от други. Проблемът пред ЕС е точно от такова естество – в известен смисъл ЕС е продукт на политическия процес „в най-прозаичната му форма” – провеждане на публични политики, останали за дълго изолирани от партийната политика (Mény, Muller & Quermonne 1996), тоест *policies* без *politics*.

Но ако историческите предпоставки, при които процесът на интеграция започва през 50-те години правят невъзможно изначалното формулиране на политическите основи на обединението, то днес процесът на интеграция вече е засегнал самите основи на разбирането на европейските общества за управление и за демокрация. Тогава мислима ли е въобще демокрацията в ЕС при отсъствието на европейски „демос”, в светлината на широко известната теза, че демокрацията има най-големи шансове за успех в социално хомогенни общества, без фундаментални разделителни линии. Този въпрос отвежда към изходния проблем, защото разбиранията за демокрацията в тяхната национално-

историческа конструираност, предопределят политическата практика – как се осъществяват политиките. Самото съществуване на Съюза разклаща в една или друга степен концепцията за демократично управление, установена, работеща, а и сама все повече предмет на преосмисляне във всяка от националните държави. И тъкмо това разнообразие от национални казуси прави все по-проблематично постигането на общоевропейско решение на проблема „демократичен дефицит“ на ЕС.

Тоест фундаменталният дефицит на демокрация се явява на ниво политическа система. Каквото и приспособяване на процеса на провеждане на политики да бъде осъществено, то няма да реши изходния структурен проблем, идващ от самото съществуване на европейско ниво на управление и влиянието му върху националната политика. А това е аргумент в полза на публичното партньорство в провеждането на политики, като алтернатива за постигане на:

- а) ангажирано участие, принадлежност към процеса на вземане на решения,
- б) легитимност на вече приетите политики, а и
- в) ефективност в прилагането им,

което обаче оставя и простор за договаряне на компромиси между интересите.

Поради това принципът на партньорството между институционалните и гражданските участници в осъществяването на политики е с все по-приоритетно значение за бъдещото развитие на политическия процес в ЕС.

Като страна-членка на Европейския съюз България също е изправена пред предизвикателствата на този нов контекст и на новите изисквания за добро обществено управление. А това отправя към въпроса за потенциала на България за адекватно участие в процесите на интеграция посредством публични партньорства за ефективно, демократично и устойчиво развитие и за способността на страната да бъде пълноценен участник в европейския политически процес и да допринася по конструктивен и отговорен начин за постигане целите на интеграцията. **Трета глава** на дисертацията разглежда въпроса за потенциала на България за постигане на добро обществено управление като „колективен капацитет“ на институционалната среда и на гражданското общество и аргументира *необходимостта* от и *възможностите* на публичното партньорство като приоритетен механизъм за въздействие едновременно върху нереформиращата се държава и твърде слабото гражданско общество.

С присъединяването на България към ЕС през 2007 г. от институциите у нас се очаква да възприемат и ефективно да се включат в процеса на утвърждаване на принципите на публично партньорство при осъществяване на политиките на Европейския съюз. До момента членството на България (а също и на Румъния) обаче е по-скоро проблематично отколкото конструктивно. Макар да не е санкционирана

ефективно (извън финансовите санкции като спрени средства от финансови инструменти на ЕС и отказаното присъединяване към Шенгенското пространство въпреки неоспорваната техническа готовност), България драстично изостава от общото развитие на Европейския съюз в посока към изграждане на устойчиви социално-икономически политики чрез публични партньорства за ефективност, прозрачност и отчетност.

Пряка демонстрация на проблематичното участие на България в интеграционния процес в първите години на членството е провалът в използването на Структурните фондове като механизъм за подготовка на страната за изграждане на капацитет за поддържане на устойчив ръст на развитие. Към месец ноември 2011 г., на петата година от членството, България е усвоила по-малко от 20% от средствата за периода 2007 – 2013 г. При това този най-слаб в съпоставителен план резултат е всъщност неколкостратно увеличение на усвоеното финансиране, което към третата година на членството сумарно за всички програми бе едва около 3 на сто. „Забавяне” от такъв порядък има драматични последици за капацитета на България за провеждане на устойчиви социално-икономически политики, предвид факта, че страната е не просто на последно място по БВП на глава от населението в ЕС, а изостава драстично от средното за ЕС (с едва 44% спрямо ЕС-27) и повече от десет пъти от показателите на най-развитите региони на Съюза. Дисертационният труд привежда конкретни примери за *структурните* предизвикателства пред успешното евроинтегриране на страната, позовавайки се на емпирични данни относно резултатността във всеки един от секторите на публичните политики.

По-важното е обаче, че проблемът не се изчерпва с тях. Той се задълбочава от постоянстващите в политическия и експертен дискурс у нас, включително в дискурса на самата Европейска комисия, интерпретации на причините за трайния неуспех на реформите на публичния сектор в България през последните 20 години. Този станал традиционен дискурс свежда проблема до липса на политическа воля и до необходимост от определени технически мерки, които да „подобрят” състоянието на институционалния ред. Стандартната версия за преодоляване на така дефинираните „слабости” (институционални / процедурни / кадрови) включва предписания като по-голяма активност от страна на правителството, оптимизация на процедурите, изграждане на административен капацитет и т.н.

В същата парадигма на отделни процедурно-кадрови дефекти се мислят всички необходими реформи в последните 20 години – в съдебна система, в образованието, в здравеопазването и пр. Тази интерпретация на проблема и решението обаче не може да обясни десетилетния неуспех на реформите в страната, въпреки смените на правителствата и огромния размер на инвестициите в опитите за реформи. Това поставя

въпроса къде следва да търсим основанията на тези постоянстващи проблеми отвъд законовите дефекти, персоналните вини, лошите практики... или спецификите на националния характер.

Като вход към решаването на този изследователски проблем дисертационното изследване разглежда социално-политическите процеси на прехода като продължение на структури от отношения, наследени от предходния режим и тяхната обусловеност от същността на социалистическата обществена система. Проблемът в наследената от миналото държава е двук. От една страна, наследеното от предходния политически режим безмерно нарастване на държавата я превръща в мега-държава (Дракър 2000), предоставяща всички социални „блага” и подменяща всички хоризонтални връзки в обществения живот с йерархични административни зависимости. От друга страна, условие за съществуването на тази държавно-партийна административна пирамида е нейната систематична корупция, отвеждаща към ситуация на „омекнала държава” (Myrdal 1968) – държава-брокер, разкъсвана между различни противостоящи си интереси, които обаче преследват личната си заинтересованост, без да допринасят за дефиниране и осъществяване на публичния интерес.

При тези предпоставки големият цивилизационен избор, оправдаващ влизането в ЕС, не е дали еднопартийната власт на комунистическата партия е заменена с редуването на идеологически обезличени партии, а дали плуралистичният модел на представителната демокрация може да промени характера на отношението държава-общество-граждани по начин, който да отвежда към устойчиво социално-икономическо развитие. Тоест дали систематичното нелегитимно преразпределяне на обществения продукт (въз основа на легитимните преразпределителни функции на държавата, при липса на конституционно и законово изискуема отговорност на управлението, поради безалтернативността на управляващите) има алтернатива. Дали този режим на властване може да бъде качествено променен чрез въвеждане на практики за отговорно управление само ако се смени броят на партиите, участващи в „ползването” на непроменената държавна власт? Ако социалистическата власт е инфилтрирана вътре в *съдържанието* на (всяко от) действията в социално-политическия и икономически живот, но също и в *начина* на действие, тоест *ако цялото общество е социалистическо, защото така са структурирани действията в цялата социална система, то основателно възниква въпросът какво става с начина/механизма на действие, когато отпадат конкретните (за социалистическия режим) съдържания на действието*. Тази теоретична вероятност поставя въпроса за емпиричното проучване за начина и степента на преодоляване на тези наследени от предходния период „начини на действие”, представляващи трайни структури от отношения, които са пренесени, но и възпроизвеждани в условията на пост-комунистическия преход. Най-дълбоката теоретико-методологическа предпоставка

на този подход, следван в дисертационното изследване, е разбирането на Мишел Фуко за властта като „действие върху начина на действие” (Фуко 1992). Поставеният от нас акцент е върху системно-структурното въздействие върху начина на действие на институциите и техните граждански партньори, за да станат те пригодни за провеждане на ориентирани към обществен резултат политики в защита на всеобщия интерес.

Чрез последователен анализ на обществената система, включваща политическото представителство, институционалната среда и гражданското поведение в периода на „прехода”, дисертационното изследване доказва, че проблемите пред пълноценното участие на България в интеграционния процес, се дължат на наслагването и резонирането между каскада от взаимно обуславящи се вътрешни социални кризи.

Първо, аргументиран е псевдо-представителният характер на политическия процес на „прехода”, в който тенденциите на залез на идейно-програмните партии, възход на непрограмни субекти (етнопартия, популистки и персоналистки формации), номадство и отказ от участие в избори, купуване на гласове, клиентелизация на политическите елити, политическо покровителство над корупцията, неефективност на институциите на парламентарната демокрация, разрастващо се разочарование от тези институции и от самата демокрация, *не само не са отделни феномени, но обуславят структурната невъзможност политическият процес да бъде трансмисия на публичен интерес от ефективни публични политики*. Въвеждането на процедурите на плуралистичната демокрация само по себе си не променя характера на държавната власт, ролята ѝ на ключов посредник в живота на основната част от населението. Обратното, политическата безпомощност на партиите, които не се основават на стабилна електорална подкрепа, ги тласка към систематични опити за злоупотреба с държавните преразпределителни механизми. И по тази логика – не само към запазване, а към разширяване на държавните правомощия и, същевременно, клиентелизация на държавно провежданите политики.

Но това отправя към *втория* фундаментален структурен проблем – ако държавата се оттегли от ролята на основен играч в социалния живот, това означава не просто, че се създава терен за хоризонтални взаимодействия между автономни субекти. Отношенията между тези субекти би трябвало да се регулират по независим от държавата начин като техни частни, същностно децентрализирани отношения, които получават бърза и ефикасна санкция. Поради това би следвало тези отношения да са в обсега на институционална система, реализираща принципа за „върховенство на правото”. Въпросът е дали са социално-структурните условия за такъв тип социална регулация, ако държавата се оттегли от ролята си на универсален посредник в публичните дейности. Тоест възможна ли е – щом е необходима – съвършено нов тип роля на държавните институции?

Привидно може да се очаква, че институционалната отговорност може да се повиши чрез съдебна отговорност, особено ако схващаме институционалното действие просто като сумарен ефект от действията на индивиди. Такъв е и традиционният фокус в политическия и експертен дискурс върху съдебната система през целия преход – като най-важната и необходима обществена реформа за решаване на проблемите на ефективността на публичния сектор и систематичната корупция.

В хода на анализа е аргументирана тезата, че *кризата на правната система у нас не е патология, породена от непочтеност на отделни лица или отделни дефекти на закони и на правоприлагащите институции, а е нейното естествено състояние* съобразно спецификата на преходния период. Предложена е обяснителна рамка, която показва като естествени – спрямо наличните социално-исторически условия – цяла поредица от взаимнообвързани масови практики, които до този момент традиционно са разчитани като отделни дефекти, пороци на правото или вини на лица. Анализът доказва, че това са ефектите от сблъсъка на модерната правна система с *исторически специфична социална среда на прехода* у нас. Тези структурни особености на обществената среда, в която е ситуирано българското „право на прехода”, правят текущия социален живот резистентен към регулация в смисъла на „върховенство на правото”. Те предпоставят успеха на съпротивата срещу опитите за реформа, фокусирана само върху интервенция със собствено правни инструменти и средства.

Трето, върховенството на правото е институционална, функционална и ценностна предпоставка, качество на социалната среда, в която гражданското общество може да изпълнява ролята си. А следователно и изобщо да съществува. В този смисъл, като неизбежната последица от първите две предпоставки – и като индивидуален състав, и като институционална структура гражданското общество в България е все още твърде незряло. Само по себе си то е неспособно да бъде гарант за политическата и институционална ефективност, въпреки осезаемите симптоми за неговото разрастване и съзряване.

Нещо повече, дори в класическия случай на западните общества гражданското общество е коректив само на отделните случаи на злоупотреби с публичния интерес, който по правило е защитен от провежданите публични политики. В български контекст става дума не за отделни случаи на институционални дефицити и корумпирано поведение, а за *предизвикателства от структурен характер* през възможността за провеждане на европейски публични политики у нас. Ето защо проблемът е не просто да се укрепи гражданското общество, а да се създаде самият социален *терен*, на който то би могло да черпи ресурс за устойчиво развитие.

Последните двадесет години бяха използвани за серия от експерименти за отделни промени – било чрез административна реформа, било чрез реформа на съдебната система, било чрез мерки за укрепване на неправителствения сектор, които обаче не произвеждат очаквания резултат. Тъкмо поради систематичната съпротива на цялата социална система. А това е аргумент в полза на тезата, че само *систематичната промяна в начина на практикуване на управлението* – от държавно към публично – може да бъде приоритетна задача за подобряване капацитета на България да провежда евроинтеграционни политики. За да се промени онаследеният и запазващ валидността си властови модел трябва *да се промени характерът на властта чрез „действие върху начина на действие“*. За да се промени институционалният начин на действие трябва да се промени именно систематичната структура в начина на действие при реализация на публичните политики.

Това обаче е хипотетико-концептуална възможност и следва да се провери доколко вече са налице нейните практически предпоставки, тъй като поне на равнище нормативни документи България е гарантирала легитимност на публичното партньорство. **Четвърта глава** представя емпиричен анализ на опита и предизвикателствата пред публичното партньорство в България. Емпиричното проучване се базира изцяло на прякото участие и работата на дисертанта в рамките на научно-изследователски проект на Катедра Европеистика на Философски факултет на Софийски университет „България в ЕС: опитът от първите години“, изследователски модул „Публично партньорство – институционална ефективност и борба с корупцията“. Проведени са кабинетно проучване (деск рисърч) върху наличните у нас изследвания и публикации по темата публично партньорство, анализ на информация от полустандартизирани интервюта с експерти от водещи НПО, анализ на съдържанието и структурата на официални интернет-страници на органите на изпълнителната власт на централно ниво, а получените резултати са съпоставени с резултатите от други използвани в рамките на проекта емпирични методи.

Обект на изследователско внимание са от една страна наличните нормативни условия и институционални практики за сътрудничество между представителите на гражданското общество и държавните институции у нас (различните форми и практики за реално включване на неправителствения сектор във вземането на решения и осъществяването на политики). От друга страна, интерес представляват начините, по които тези практики биват представяни/изговаряни в публичното пространство, както от представители на институциите, така и от гражданските им партньори. (Не просто *какво се прави*, но и *за какво се говори* и *как се говори*. Стремежът е да бъде установена

зависимостта на това *как се говори* не само от това, за което се отнася говоренето, но и общата зависимост на съдържанието и структурата на публичното общуване от *начина на институционално действие*. В случая – на институционално взаимодействие с българската общественост). Дали се говори за формите на взаимодействие между институции и гражданство може да разкрива информация както за това *има ли изобщо такова (и какви са практиките на това взаимодействие)*, така и за това дали темата е виждана *като предмет на съдържателно-информативно представяне*, на *идеологизирано изговаряне* (политическа коректност, евро-интеграционен жаргон, институционално самопредставяне и т.н.) или като въпрос, който е *предмет на ангажирана публичност*. Особено важно е какво се има предвид, когато се говори за контакт, взаимодействие, консултиране, диалог, сътрудничество, партньорство (кои типове практики как се назовават, например, рутинни или спорадични, по чия инициатива, с каква степен на регламентираност, с какви очаквания за резултатност и пр.).

Не по-малко важно от изговаряното е и неизговаряното, непредставяното – има ли дължими елементи на сътрудничеството между институции и граждани, които *отсъстват от българската институционална практика*, и съответно от публичното ѝ представяне.

Публичното представяне на формите на взаимодействие на институциите с обществеността хвърля светлина и върху ключовия въпрос *кои са участниците* във взаимодействието, кои са партньорите. Тоест върху въпроса за достъпа – с кого си сътрудничат съответните институции (и следователно, с кого не), на каква основа, при какви процедури, с какви критерии за избор и пр.

Получените резултати изграждат детайлна картина на развитието на публичното партньорство в България. Особено важно е, че резултатите от всеки от използваните емпирични методи не влизат в противоречие помежду си, а напротив, допълват се взаимно и открояват различни нюанси, но и постоянстващите специфики на изследвания проблем. Резултатите от проведеното многомерно емпирично изследване позволяват да бъдат направени обобщени изводи относно тенденциите на развитие и перспективите пред публичното партньорство у нас. Най-важните от тях са:

Постигнати са реални успехи в развитието на неправителствения сектор и участието му в процеса на политиките. Организациите в сектора са крайно многообразни и като капацитет, експертиза и опит, и като публична видимост и авторитет, и като представителност и автентичност на представляваните интереси и изповядвани ценности. При все това е несъмнено, че съществува разнообразен

неправителствен сектор, който е натрупал значителен опит и експертиза в последните две десетилетия. Не по-малко важно е, че секторът демонстрира способност за задълбочена саморефлексия по отношение на собствените си проблеми, което е симптом за зрялост на неговите представители (далеч не на всички, разбира се).

Налице са и недвусмислени свидетелства, че секторът влиза във взаимодействие с различни държавни институции по все повече и различни поводи. Това взаимодействие, при все неговата нерутинност и спорадичност към момента, има и реални положителни резултати.

Същевременно тези по същество „количествени“ параметри на развитие на сектора и на осъществяваните инициативи на сътрудничество с институциите не бива да маскират факта, че към момента *липсва качествено развитие на институционално-гражданските партньорства в посока институционална рутинност, практическа устойчивост и трайна ефективност*. Тоест принципът на партньорство все още далеч не е основополагащ принцип на провеждане на публични политики, въпреки официално приетите нормативни документи, разпореждащи императивно необходимостта от този модел на работа. Нещо повече, проведеното изследване показва, че отвъд регистрираните положителни тенденции, проблемите на взаимодействието граждани-институции са от системно естество. Тези проблеми не са резултат от отделни дефицити, които следва да бъдат усъвършенствани било по нормативен, процедурен или кадрови път. Не става дума просто за укрепване на гражданския сектор или за подобряване работата на администрацията, в каквато посока са преобладаващите реформени предписания и стратегии през последните две десетилетия. Именно системният характер на препятствията пред провеждането на ефективни и отговорни публични политики в партньорство между институции и граждани е аргументът в полза на основното теоретико-методологическо твърдение, защитавано в дисертационното изследване: *приоритетността на публичното партньорство като средство за изграждане на „колективен капацитет“ на институционалната среда и на гражданското общество за ефективно, демократично и устойчиво обществено развитие*.

Тази системност обуславя необходимостта от *промяна в начина на провеждане на политики* в България – в посока към осмислена и целенасочена институционализация на все още хаотичните, нерегламентирани и спорадични партньорства. Статутът на държава-членка на Европейския съюз изисква от българското общество капацитет за провеждане на публични политики, не само за да не бъде изоставашо (или изключено, например от инициативи като Шенгенското споразумение), но и за да участва в реализацията на евроинтеграционните политики, които са призвани да решават

проблемите пред развитието и устойчивостта на самия ЕС. Проведеното изследване показва, че публичното партньорство е ресурс за решаване на проблемите на Съюза чрез решаване същевременно и на специфични за националното общество проблеми при реализацията на политики за поддържане на устойчиво социо-икономическо развитие.

Същевременно една от най-преките ползи за България, произтичащи от членството, е възможността за преки сравнения между страните-членки по резултатността на публичните политики. Това е важно не само защото показва натрапчиво лошото представяне на страната по различните показатели на социо-политическото и икономическо развитие (тоест наличието на системен проблем), а защото въвежда възможността (и очакването) публичните политики да имат измерим резултат. А след като резултатът става видим и измерим (в сравнителен план), може да бъде поставен и въпросът за ефективността на обществените инвестиции в тези публични политики – не за издържане на институционални структури, а за постигане на резултати с оптимален разход на ресурс (и финансов, и кадрови). Само в контекста на това очакване публичното партньорство може да докаже своята „добавена стойност“.

Нееднозначността на получените чрез емпиричното изследване резултати поставя въпроса как следва да се тълкува това двойствено развитие – едновременно на *неоспорими пробиви, но и на трайни заплахи пред установяването на публичното партньорство като механизъм за добро обществено управление чрез провеждане на публични политики.*

Оценката на настоящата ситуация е обвързана с въпроса за гледната точка. Ако разглеждаме настоящата ситуация от позицията на нормативния идеал, то тогава недоволството от дефицитите би било оправдано. Но ако обърнем перспективата от гледна точка началото на процеса – на пълно отсъствие на публично партньорство – то тогава постиженията, регистрирани само в рамките на две десетилетия, биха били впечатляващи. Нещо повече, *тъкмо от позициите на отвоювания терен за автентично партньорство става възможно имитативните форми да бъдат разпознати и оспорени.* За това свидетелстват идентифицираните експертни дискурси по темата: *напрежението автентични – неавтентични организации, добри практики – корупционни, имитативни практики.*

Резултатите от направените наблюдения позволяват да бъде дискутиран и другият важен теоретичен, а и практико-политически въпрос, който дисертацията удържа в полето на своето внимание: *възможна ли е цивилизационна трансформация на пост-комунистическо общество и как.* Този въпрос има особена значимост в светлината

на рутинно проваляните опити за социални реформи. Той е в основата на теоретико-методологическото твърдение, което дисертационното изследване има за цел да аргументира: публичното партньорство като привилегирована посредническа позиция между институции и гражданско общество, която дава импулс за едновременно и постепенно развитие и за двете. Реформата чрез структурирано действие *върху начина на действие* има по-големи шансове, доколкото не конфигурира „алтернативен субект“ на власт. Тоест става дума за реформа, която сякаш не отнема пряко някому институционална власт (въпреки че моделът на работа чрез публични политики всъщност е точно това – обезвластяване на държавата за сметка на овластяване на гражданството). Донякъде парадоксално, тъкмо защото публичното партньорство не се разпознава от институционалните актьори като особено голям залог (като пряко оспорване или отнемане на власт), те са склонни да му правят отстъпки повече, отколкото на реформите, насочени към конкретните политики за социална промяна. Тоест публичното партньорство не само е структура на политическо посредничество, а е и перспективна *фаза на напредваща социална трансформация*.

Въз основа на набеязаните тенденции, постижения, проблеми и поуки от развитието на сътрудничеството институции-граждани, оттук насетне предизвикателство пред академичния анализ е осмисляне на възможностите за рутинизиране и институционализиране на партньорството като *принцип на провеждането на политики* в България чрез все повече и по-устойчиви и ефективни публични партньорства.

Могат да бъдат очертани и някои приоритетни насоки за качествено подобряване на взаимодействието между институции и граждани при провеждането на политики.

Първо, публичното партньорство следва да се базира на следните основни **принципи на институционално действие**:

- *открит достъп* (който ще гарантира широка представителност, балансиране на партикуларистични/мрежови интереси и балансиране на диспропорции в представеността на определени групи, свръхпредставеност и др.);
- *обратна връзка* (ще допринесе за по-висока степен на отчетност и отговорност);
- *мотивиране* на решението (ще гарантира по-висока степен на рационалност, вкл. аргументиране на база ползи/разходи, оценка на въздействието на мерките и, като краен резултат – гарантиране на обществения интерес при вземането на решения);
- *прозрачност и публичност* (ще гарантират действието на останалите принципи, ще ограничат решенията по лично усмотрение);

- институционализиране на очакване за обществен резултат в защита на всеобщия интерес (което е основание за носене на отговорност, но и за търсене на ефективност при провеждането на публични политики).

Съвкупността от тези принципи гарантира първо, че гражданите и гражданските организации са легитимен *субект* на диалог с институциите (а не просто „необходимото зло“, параван или легитиматор на ведомствения интерес). Второ, гарантира, че този диалог е дължимо прозрачен, резултатен и отчетен, което е ключова предпоставка за провеждането на легитимни, а и ефективни и устойчиви публични политики.

Второ, **ясна нормативна регламентация** на практическото осъществяване на публично партньорство:

- нормативно разпознаване на *гражданите като легитимни участници и партньори* (в осъществяването на политики и в оценката за резултатността на работата на държавната администрация). Това следва да стане посредством регламентиране на изискването всички проекти на нормативни актове/стратегически документи/политики да бъдат придружавани от консултационна процедура, адекватна на обхвата и целите на съответното предлагано законодателно решение/политика;

- регламентиране на *общ нормативен стандарт*, който да урежда участието в процеси на съвместно вземане на решения между институциите и обществеността (условията и принципите на конституиране на партньорските структури, брой и вид участници, принципи на работа, механизми за прозрачност и отчетност на работата и резултатите);

- законово закрепено изискване процесът на партньорство във вземането на решения и провеждането на политики да се простира и до *най-ранния етап* на политическия процес (фазата на планирането и разработването) и да съпровожда всеки от етапите на процеса на осъществяване на политиките, заради каузата на ангажираното участие (англ. *ownership*) в самите публични политики, ориентирани към резултат в защита на обществения интерес.

Този стандарт следва да засяга всички публични политики и да преминава отвъд ведомствени и секторни разграничения. Това ще позволи, първо, да се преодолее настоящата хаотичност и фрагментарност на практиките на взаимодействие между институции и граждани и произтичащата от нея дискреционна власт и, производното прибегване до лични контакти и връзки. Второ, ясната нормативна регламентация е и средство за преодоляване на отказа от участие и стимул за по-широк кръг представители на обществеността да се включат в процесите на вземане на решения. Това ще

допринесе за постепенната рутинизация на практиките на партньорство в посока превръщането им в стандарт при провеждане на публични политики.

Само по себе си обаче нормативното регламентиране на изискване за провеждане на политики чрез публично партньорство не е гаранция за неговата ефективност. То би имало смисъл само ако е предхождано от цялостна стратегия за публичност и резултатност при провеждане на политики. При липса на категорично очакване за обществена резултатност на политиките, законовоизискваното партньорството между институции и граждани би останало по-скоро формално, отколкото продуктивно, а съществува и реален риск да се превърне в ресурс само за институционална легитимация на възпроизвеждани непублични политики (както показват и резултатите от проведеното емпирично проучване).

Трето, повишаване качеството на **предоставяната от институциите информация** за възможностите за граждански принос към политиките, особено на информацията на официалните интернет страници, както в структурен, така и в съдържателен план. **В структурно** отношение е необходимо:

- уеднаквяване в структурирането на информацията относно възможностите за граждански принос към работата на институциите (например в рубрика или секция на сайтовете с единно наименование и разположение);
- обособяване на информацията относно всички практикувани форми на гражданско участие в самостоятелен раздел или секция на страницата, което ще улесни гражданите и организациите, желаещи да се включат със становища или препоръки в процеса на осъществяване на конкретните политики;
- улесняване достъпа до тази информация (например чрез публикуване на ясна препратка още на началната страница, на видимо място);
- обособяване на леснодостъпни препратки към функциониращи подстраници на всички експертно-консултативни органи към съответното ведомство, на които да бъде събрана цялата налична информация за статут, функции, членство, проведени заседания, изразени становища, взети решения и пр.

В съдържателно отношение е необходимо:

- устойчиво публикуване на максимално актуална (и предварителна), конкретна и пълна информация за работата на институциите с обществеността;
- поддържане на пълен архив на проведени консултации, срещи, отправени препоръки, мнения и запитвания, подписани споразумения за сътрудничество, реализирани програми, проекти и дейности с участието на обществеността и

всички алтернативни форми на сътрудничество между институцията и гражданите (с възможност за търсене в него);

- обратна връзка на всички отправени препоръки, предложения и становища, която ще гарантира прозрачност и ще позволи проследяване на реалния обществен принос в процеса на изработване и провеждане на политиките;
- фокус върху преките форми на участие на заинтересованите страни (консултации, публични обсъждания, покани за становища по проекти за нормативни актове и стратегически документи, експертно-консултативни и обществени съвети и пр.).

Осъществяването на предложените препоръки *би стимулирало активността на по-широк кръг участници* в разработването и изпълнението на политиките, би позволило постигане на по-добра ефективност и *по-високо качество* на провежданите политики. Това на свой ред ще бъде основа за по-голяма демократичност и легитимност при осъществяването на публичната власт. А активното гражданско участие ще демонополизира процеса на вземане на решения, ще ограничи решенията по субективно усмотрение и, въвеждайки механизми на отговорност и отчетност, ще бъде и *гарант за ефективна борба със систематичната корупция*.

IV. Справка за научните приноси

- Теоретико-методологическо доказателство за приоритетността на публичното партньорство като възможен механизъм за системно-структурното въздействие едновременно върху държавни институции и гражданско общество в посока промяна на характера на публичния живот, чрез който да се намери изход от кризата на политическия преход.
- Оригинална концепция за логиката в историята на възхода на публичното партньорство като базисна парадигма за провеждане на публични политики в Европейския съюз, явяващо се решение едновременно на кризата в развитието на ЕС и на специфични проблеми във всяка една от страните-членки.
- Оригинално обобщение за систематиката във формите и фазите на изчерпване на политическия процес и политическото представителство в България, обуславящи необходимостта от търсене на алтернативи за провеждане на публични политики.
- Оригинално обобщение за кризата на регулативната система като резултат от сблъсъка на модерната правна система с исторически специфична социално-мрежова среда на прехода у нас, блокираща едновременно и възможността за провеждане на отговорни политики, и развитието на гражданското общество.
- Систематична характеристика на състоянието, проблемите и потенциала за развитие на публичното партньорство в България въз основа на проведено многомерно емпирично изследване посредством интегрираните методите полустандартизирано интервю, съдържателно-структурен анализ на интернет-страници и анализ на литературни източници.
- Разработена оригинална методика за изследване на съдържанието и структурата на институционални интернет-страници от гледна точка на практиките на публично партньорство, която има потенциал за приложение в бъдещи изследвания по темата.
- Конкретни предложения за промени в институционалните практики на централните държавни структури, от които зависи възможността за по-голяма устойчивост и резултатност от публичните партньорства.

V. Списък на научните публикации

1. Граници на валидност на българското „право на прехода”

сборник „Предизвикателства пред България след присъединяването към Европейския съюз”, Издателство на СУ „Св. Климент Охридски”, стр. 27-72, 2010 г.

2. Rule of Law в българския преход: социо-структурни условия за (не)възможност

сборник „(Не)станалото правено общество в България”, И. Христов (съст.), Център за академични изследвания/Изд. „Рива” (под печат), 2012 г.

3. Публичното партньорство в България: първи стъпки и простъпки

сп. „Социологически проблеми”, бр. 1-2, 2012 г. (под печат)

4. Как и защо публичното партньорство стана политически съществено?

сборник „Съграждане на гражданството: перспективи за публично партньорство в България”, Издателство на СУ „Св. Климент Охридски” (планова публикация на Катедра Европеистика за 2012 г.).

5. Публичното партньорство в България: основни наблюдения от проведеното кабинетно проучване

сборник „Съграждане на гражданството: перспективи за публично партньорство в България”, Издателство на СУ „Св. Климент Охридски” (планова публикация на Катедра Европеистика за 2012 г.).

6. Характер и стадии на развитие на партньорството между държавните институции и гражданите: поглед към публичното партньорство през съдържанието и структурата на интернет страниците на българските министерства

сборник „Съграждане на гражданството: перспективи за публично партньорство в България”, Издателство на СУ „Св. Климент Охридски” (планова публикация на Катедра Европеистика за 2012 г.).

Доклади на научни форуми

1. Bulgarian Political Parties after 1989: Legitimacy, Authenticity and Representation Deficiencies

Международна научна конференция „Recasting the Peaceful Revolution of '89”, гр. Стокхолм, Швеция, 22-24 октомври 2009 г.

2. The System of Post-Communist Democracy Deficiencies. Political Representation in Bulgaria since 1989

Международен докторантски симпозиум „Joint PhD Symposium on South East Europe”, London School of Economics and Political Science, гр. Лондон, Великобритания, 18 юни 2010 г.

3. Перспективи за публично партньорство в България: свидетелства от експертния дискурс

Научна конференция „25 години специалност „Политология“, СУ „Св. Климент Охридски“, гр. София, 10 юни 2011 г.

4. Chances for Public Partnership in Bulgaria: Evidence from Expert Discourses

Годишната конференция на Централноевропейската асоциация по политически науки, гр. Виена, Австрия, 27-29 октомври 2011 г.

5. Публично партньорство в контекста на членство на България в Европейския съюз. Някои теоретични съображения

Заклучителната конференция на научно-изследователски проект на Катедра Европеистика и Катедра Политология на СУ „Членството в ЕС като фактор на институционална промяна в България“, СУ „Св. Климент Охридски“, гр. София, 27 ноември 2011 г.