ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ И СОЦИАЛНИ ПРОМЕНИ.

ТРУДНИЯТ ПЪТ КЪМ ДОБРО ОБЩЕСТВО



Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ И СОЦИАЛНИ ПРОМЕНИ. ТРУДНИЯТ ПЪТ КЪМ ДОБРО ОБЩЕСТВО

Благодарности:

Тази монография стана възможна
благодарение на финансовата подкрепа
от Съвета за издателска дейност (СИД) към УС на БАН.

БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ПО ФИЛОСОФИЯ И СОЦИОЛОГИЯ

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ И СОЦИАЛНИ ПРОМЕНИ. ТРУДНИЯТ ПЪТ КЪМ ДОБРО ОБЩЕСТВО

Научна редакция: **доц. д-р Мария Желязкова**
доц. д-р Венета Кръстева

София • 2023

Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“

Тази колективна монография представлява задълбочено проучване на представите за публични политики, на начина, по който обичайно се изследват те, и на процесите за тяхното формулиране и прилагане. Нейното създаване стана необходимо поради идентифицираните многобройни „бели петна“ в знанието относно публичните политики и нуждата от изграждане на по-реалистична и комплексна научна концепция за процеса на тяхното формиране и прилагане.

В първата част на монографията е разработена нова, разширена и обогатена концептуална рамка за изследване на публичните политики, в която са вградени важни и недостатъчно изследвани компоненти на разбирането за политики. Такива са например начините на идентифициране и неутрализиране на социални рискове, осъществявани от рационалния актьор – властващите елити, на основата на тяхната групова рационалност.

Във втората част на монографията са представени изследвания на политики в различни сфери. На базата на разширената концептуална рамка и отделни нейни елементи са анализирани политики в областта на заетостта и пазара на труда; инвалидността, бедността и социалното изключване. Дискутирани са проблеми, свързани с дигитализацията на публичното управление; влиянието на лобистки кръгове в пенсионната система; ролята на държавата и неправителствения сектор при предоставяне на социални услуги; влиянието на медиите. Разгледани са предизвикателства пред политиките, свързани с иновациите и предприемачеството в земеделието, културата, интеграцията на бежанци и местните политики.

Третата част обсъжда възможни пътища за стимулиране на развитието на добро общество и социален прогрес.

Монографията е резултат от съвместната работа на учени от секция „Публични политики и социални промени“ на Института по философия и социология при Българската академия на науките и други анализатори и е предназначена за широк кръг читатели: учени, изследователи, политици, практици и хора, интересуващи се от проблемите на публичните политики и обществото развитие.

Рецензенти:
проф. д.с.н. Валя Миленкова
доц. д-р Саша Тодорова

© Институт по философия и социология – БАН, 2023
© София Любомирова Попйорданова, художник на корицата, 2023
© Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, 2023

ISBN 978-619-245-277-3 (print)

ISBN 978-619-245-278-0 (online)

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР
Духомир Минев. 7

***ПЪРВА ЧАСТ:* КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ**. 11

***Глава първа.* Публичните политики – представи и реалности**
Духомир Минев. 11

***Глава втора.* Възможности за изграждане на по-реалистична представа за публичните политики. Политиките като обработка на рискове**
Духомир Минев. 41

***Глава трета.* Основни „продукти“ на доминиращата групова целева рационалност: контекстуални политики**
Духомир Минев. 112

***ВТОРА ЧАСТ:* КАПАЦИТЕТ ЗА ФОРМУЛИРАНЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ПОЛИТИКИ**. 169

А/ ЗАЕТОСТ И СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА. 169

***Глава четвърта.* Политики за заетост след 80-те години на XX век**
Духомир Минев, Мария Желязкова. 169

***Глава пета.* Преход от училище към работа в България – ролята на публичните политики**
Венета Кръстева. 215

***Глава шеста.* Съвременната социална политика в България в сферата на инвалидността – между редукционизма и незнанието**
Божидар Ивков. 233

***Глава седма.* Политиката срещу бедността и социалното изключване като част от социалната политика**
Мария Желязкова. 262

Б/ ДОГОВОРЕН ПОТЕНЦИАЛ ПРИ ФОРМИРАНЕ НА ПОЛИТИКИ. 287

***Глава осма.* „Държавата трябва да е ап на телефона“ – труд, социална класа и автоматизация**
Жана Цонева. 287

***Глава девета.* Лобизмът в пенсионната система на България**
Ваня Григорова. 312

Глава десета. **Неолиберализмът и ролята на НПО като доставчици на социални услуги**
Светлана Стаменова. 331

Глава единадесета. **Медиите в съвременния свят – ролята на медиите в политиката и социалните промени**
Красимира Трендафилова. 357

В/ ПРОБЛЕМИ ПРЕД ИНОВАЦИИТЕ И ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВОТО. 392

Глава дванадесета. **Публични политики в подкрепа на иновациите в земеделието в България: кой, как и защо ги формулира?**
Светла Стоева. 392

Глава тринадесета. **Културни политики – поглед отдалеч и отблизо**
Зорница Драганова. 415

Глава четиринадесета. **Националната политика в областта на бежанското предприемачество**
Карамфил Манолов. 439

Глава петнадесета. **Местни политики: Фокусът върху гражданите (резултати от две социологически проучвания в община Кресна)**
Вяра Ганчева. 473

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ: В ТЪРСЕНЕ НА АЛТЕРНАТИВИ. 505

Глава шестнадесета. **Доброто общество и пътят към него**
Духомир Минев. 505

Глава седемнадесета. **Обобщение**
Мария Желязкова, Венета Кръстева. 538

ПРЕДГОВОР

Духомир Минев

Първата част от този труд съдържа преглед на представите за публичните политики и начина, по който обикновено се изследват. Търсят се възможности за допълване на концептуализирането на публичните политики чрез привличане на идеи от класици на социологията (М. Вебер), социология на социологията, социалните теории на рисковете и сравнително нови резултати в други научни области. Във втората част са представени изследвания на различни видове политики с цел да се проверят основанията на разширената концептуална рамка или отделни нейни компоненти. Третата част обсъжда възможни пътища за стимулиране на развитието на добро общество и социален прогрес.

Основната идея (хипотеза), която подтикна работата по тази тема, е, че изследванията на публичните политики вероятно имат две важни особености. Първата, според изследователите на рисковете, е характерна за съвременното производство на знание въобще – производството на „политизирано“ (частично и противоречиво) знание. Втората особеност е специфична предимно за социалния анализ (М. Фуко я нарича „неизследване“) – преднамерено поддържане на незнание (чрез неизследване) относно определени сегменти на социалните реалности.

Счита се, че тези особености на създаването на знание възникват поради това, че допринасят за стабилност на социалния ред, включително за политическата стабилност. Но заедно с това те очевидно пораждат когнитивни изкривявания и както предупреждават мнозина, пораждат рискове за демокрацията и обществата като цяло. Съвсем наскоро – през декември 2021 г. на срещата на върха за демокрацията – президентът Джо Байдън обяви[1], че свободата е в упадък в продължение на 15 последователни години и че повече от половината от всички демокрации са преживели такава промяна през последното десетилетие.[2]

---

[1] CNN: Джо Байдън откри първата среща на върха за демокрация, 9 декември 2021, http://m.focus-news.net/?action=news&id=2921801

[2] Полезно е да си припомним по този повод колко много социални учени възпяваха силата и красотата на демокрацията по време, когато тя е боледувала тежко. Някои от тях по същото време ни убеждаваха, че обществата по света постигат социален прогрес и изчисляваха Индекс на социалния прогрес, за да докажат това. Не само демокрацията, социалните науки също са болни.

Тези опасения са достатъчно основание да се предприеме един опит за проверка на степента, в която посочените особености са характерни и за изследванията на публичните политики. Още повече че има и признаци, които косвено подсказват присъствието им в тази област.

Един такъв признак е например забележимият дисонанс, който възникна през последните няколко десетилетия между високата интензивност на изследванията на политиките и появата на редица негативни ефекти от политиките, които засегнаха голям брой страни в целия свят.

След появата и утвърждаването на концепцията за публични политики като самостоятелно поле на политическа дейност последва бързо нарастване на изследванията в тази област, което доведе до развитието на съответната научна дисциплина. Сега голям брой университети в Европа и останалия свят предлагат обучение в областта на публичните политики.[3]

Но експанзията на изследванията и обучението по публични политики сякаш не се съпровожда с адекватни, бързи и забележими подобрения във формирането и прилагането на публичните политики. По-скоро е обратното – нарастваха негативните ефекти. Във всеки случай политиките едва ли се радват на масово одобрение. „Правещите политики“ (policy makers – терминът почти не се използва у нас) често представят с апломб формираните от тях публични политики като безалтернативни решения или като избор на най-добри алтернативи, като значителни постижения, обещаващи позитивни резултати за всички. Но оценките на публиката за основни резултати от публичните политики (а се предполага, че тези оценки са особено важни именно по отношение на политики, които се считат за публични) не потвърждават нито мненията на политиците, нито наличието на някаква тенденция към подобряване на ефектите от политиките, по-скоро е обратното. Редица изследвания недвусмислено показват масови негативни оценки за публичните политики и високи нива на недоволство през последните 2–3 десетилетия. Впрочем в ЕС „публиката“ или поне голяма част от нея пряко изразява своето неодобрение за ключови политически решения – „жълтите жилетки“ във Франция или резултатите от референдума за Брекзит са съвсем малка част от проявите на масово недоволство. Такива „публични“ оценки на публичните политики сигурно са основателни, ако се съди например по данните за промените в доходите и жизнените стандарти (прословутото „ограничаване на държавите на благосъстоянието“, което заля не само страните в ЕС) и т.н.

---

[3] Заслужава да се отбележи, че дисциплината не просто се разпространява „масово“ – тя се въвежда и в университети с висок рейтинг, чиито програми за обучение често се различават значително от тези на другите университети. Например университетът в Тюбинген предлага обучение за бакалавърска и магистърска степен по „Публични политики и социални промени“. В България също е въведено университетско обучение по публични политики, в Института по философия и социология към БАН повече от десет години работи секция „Публични политики и социални промени“, в страната има и други такива структури.

Що се отнася до професионалните научни оценки на политиките (policy evaluations), там картината е интересна. Повечето резултати от тези оценки са по-близо до оценките на самите политици (доминират позитивни оценки на ефектите от политиките), но значително се различават от тези на публиката. Разбира се, някои (научни) оценки на политиките долавят и доста негативни, социално неприемливи резултати от политиките, но общо взето преобладава „позитивният тон".

Интензивното развитие на тези изследвания не се изрази в нещо, което би могло да се очаква именно от тях – да предупреждават за негативни ефекти от политиките. Например те не успяха да предупредят за кризата, която настъпи през 2008 г. Не бяха забелязани предварително и настъпващите в края на XX и началото на XXI век продължителни промени в политиките, слабо се изследваха негативните резултати от тях и не бе създадено обяснение за причините, поради които публичните политики след 1970 г. се промениха така, че доведоха до ефекти като нарастването на неравенствата, на бедността, на безработицата, негативни промени в системи като образование, здравеопазване, пенсионно осигуряване и др. Съвсем незначителен брой изследвания идентифицираха настъпилите промени като „криза" в публичните политики, а още по-малко се опитваха да търсят причините за кризата.

Поради тези „бели петна" в изследванията обясненията за негативните ефекти от политиките бяха предоставени на самите политици, които или отхвърляха негативните оценки, или обясняваха негативните ефекти с фактори като „невидимата ръка на пазара", икономически кризи (разбира се, неподлежащи или слабо поддаващи се на политически контрол), геополитически процеси и конфликти, климатични промени и необходимостта да бъдат посрещнати, демографски процеси, дефицити в държавните бюджети и т.н. Един от най-важните проблеми през последните десетилетия – глобално растящите неравенства, беше идентифициран като социален риск от неправителствена организация, но причините за него не бяха изяснени, въпреки че едва ли може да има друг по-важен фактор от политиките. Така политиките за концентриране на доходи и богатство и увеличаване на неравенствата и бедността продължиха повече от 30 десетилетия в повечето страни по света.

Но ако наистина липсва паралелност между разрастването на изследванията на политиките и подобряване на политиките (ефектите от тях), това би било признак или за слабост на изследванията, или за слабото им въздействие върху формирането на политиките. А най-вероятно – и за двете.

Има признаци за първото – например различията в оценките на публиката и оценките на изследователите, както и липсата на убедително обяснение за тези различия – подсказват, че може би нещо не е наред в самите изследвания на публичните политики, в капацитета им да обяснят въпросните разлики (освен с невежеството на публиката), в начините, по които се изследват публичните политики.

Но има и признаци, че както научни общности, така и политици пренебрегват значими изследователски резултати. Доколкото някои впечатляващи пости-

жения в науката получаваха широко признание, те не повлияха върху процеса на правене на политики. В същото време други резултати за кратко време се превърнаха в „научни“ опори на политиките, използваха се за аргументиране на политики, докато не стана ясно, че са обикновени изследователски грешки.

Изложеното показва, че наистина има признаци, които позволяват да се предположи, че в изследванията на политиките и тяхната социална полезност има някакви проблеми.

Друга причина, подтикнала провеждането на настоящото изследване, е свързана с науките, които се включват (използват) в изследванията на политиките и по-конкретно – участието на социологията. Изследванията на политиките са мултидисциплинарни, но още за началния период на изследванията беше характерно значително „социологическо присъствие“, което след това нарастваше успоредно с общата експанзия на изследванията. Така броят на изследователите със социологическо образование съществено нарасна и беше натрупан значителен опит в използването на изследователски инструменти от социологията. Това породи процес на „социологизиране“ на изследванията и развитие на една субдисциплина – социология на публичните политики. Възникването на субдисциплината изисква увеличаване на усилията в тази посока.

Едно друго обстоятелство също допринесе за предприемане на настоящото изследване – промените в наименованията на секцията и на Института. В един период названието на секцията бе променено от дисциплинарно към предметно ориентирано – „Публични политики и социални промени“. След това настъпи нова промяна – връщане към дисциплинарно ориентирано наименование на Института. За да може и секцията да отговори съдържателно на такава промяна, е необходима реална основа – резултати в рамките на субдисциплина социология на публичните политики и социалните промени.

И накрая, освен споменатите причини за работа в посоченото направление секцията е натрупала значителен опит в изследванията на политиките, който показва, че има все още неизползвани възможности за трансфер на знание от социологията към изследването на политиките. Всичко това подтикна сътрудници на секция „Публични политики и социални промени“ да насочат вниманието си към състоянието на изследванията на публичните политики и да потърсят възможности за по-широко въвеждане в тях на идеи, научни инструменти и основни резултати от социологията.

Монографичното изследване е извършено от авторски колектив, както следва:

Институт по философия и социология при Българската академия на науките – проф. д.с.н. Божидар Ивков; доц. д-р Венета Кръстева; гл. ас. д-р Вяра Ганчева; проф. д.с.н. Духомир Минев; гл. ас. д-р Жана Цонева; гл. ас. д-р Зорница Драганова; проф. д.с.н. Карамфил Манолов; гл. ас. д-р Красимира Трендафилова; доц. д-р Мария Желязкова; гл. ас. д-р Светла Стоева; доц. д-р Светлана Стаменова; Университет за национално и световно стопанство – докторант Ваня Григорова.

ПЪРВА ЧАСТ

КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Глава първа

ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ – ПРЕДСТАВИ И РЕАЛНОСТИ

Духомир Минев

1. Представата за публичните политики

1.1. Определения за публичните политики

Известни са многобройни определения за публичните политики. Този факт е любопитен, защото формулировките не се различават радикално, а следователно един дебат би могъл сравнително лесно да създаде широко прието, обхватно определение. Такъв дебат обаче няма и разнообразието от дефиниции се запазва, сякаш това не се счита за особен проблем и изследователите не се интересуват от него. Може би най-широкото определение на публични политики – това на Т. Дай (Dye, 1981), е: всичко, което правителствата правят или не правят. Според Т. Танев всяка конкретна политика е план за действие, чрез който се решават повече или по-малко значими обществени проблеми, проблеми на по-малки или по-големи общности (Танев, 2008). Р. Саймиън посочва, че политиките са решения относно разпределението на блага, и се позовава на Ласуел, който бил поставил „политическия въпрос“ по отношение на политиките: „Кой, какво получава, кога и как?“ (Simeon, 1976). Дейвид Бромел също твърди: „Публичните политики са решения относно това кой какво получава и кой плаща в условия на относително ограничени ресурси“ (Bromell, 2012: 1). Според Б. Г. Петерс публичните политики са „дейности на правителствата, целящи да променят икономиката и обществата“ (Peters, 2015: 3). За Бруно Денте публичните политики са „дейности за решаване на даден политически проблем, т.е. по повод на неудовлетвореност, пораждана от някаква нужда, някакво искане или възможност за публична интервенция“ (Dente, 2013: 1).

Картър Уилсън пише, че: „Публичните политики са административни твърдения или действия на правителството, които отразяват решенията, ценностите или целите на правещите политики“ (Wilson, 2006: 18). Още по-категоричен е Солсбъри, който заявява следното: „...публичните политики се създават и прилагат чрез използване на власт, в крайна сметка – коерсивната власт на държавата“ (Solesbury, 2001: 9).

Това мнение е важно и се нуждае от внимателно разглеждане, защото ако то е основателно, това означава, че се оспорва централна характеристика на публичните политики, която най-много им придава именно „публичен характер“ – широко участие на заинтересовани лица, вкл. граждански структури.

1.2. Публичност и демократичност на политиките

Замяната на предишното понятие за „държавни политики“ с „публични политики“ променя традиционната представа за структурата на властта и вземането на решения, според която държавните институции „на върха“ взимат решения, а администрацията прилага тези решения. По такъв начин концепцията за публичните политики заменя вертикалната пирамидална структура на политиката с хоризонтален модел на взаимодействие, в който политически институции с нормативна власт, обществени организации с контрол върху конкретен властови ресурс (икономика или икономически сектор, информация, обществено влияние) и дори личности с влияние обменят идеи за политиките и се сплотяват около конкретна идея (Томова, 2008: 11). Според Томова основната причина политиките да се наричат публични е, че в политическия процес на вземане на решения се включват и „неовластени субекти – основно на бизнеса и неправителствени организации“. С други думи, понятието за публични политики цели да подчертае „демократизирането“ на политическия процес на вземане на решения, изразяващо се в това, че в него освен пряко и професионално ангажираните с вземането на решения се включват и други субекти – представители (структури) на гражданското общество (НПО, групи за натиск, лобисти и дори отделни индивиди). Счита се, че така „правенето на политики“ става „отворено“ за по-широк достъп до него, придобива прозрачност, а обществото получава възможности да влияе върху политиките и да изисква отчитане за взетите решения. Така изпъкват централните характеристики на публичните политики – демократичен процес на вземане на решения, прозрачен, предоставящ възможности за широко включване на различни (групи) заинтересовани лица, съдържащ и отчетност на вземащите решения.

Тъй като взаимодействията между участниците във формиране на политиките са „хоризонтални“, т.е. партньорски, като участниците имат сходни възможности за влияние и защита на своите интереси, „правенето на политики“ се разграничава от управлението. Счита се, че при такова „правене на политики“ държавните институции невинаги са най-влиятелни, независимо от нормативната си власт при вземането на решения. Често осъществяването на дадено решение зависи от волята и поведението на независими субекти (Томова, 2008: 11).

1.3. Фактори на политиките

В литературата се посочват няколко групи фактори на политиките. Според Томова материалните фактори обхващат характеристики на икономиката и технологиите. Връзките им с политиките възникват поради това, че създават проблеми, които политиките трябва да решават – определят ресурсите (финансови и материално-технически) за прилагане на политиките. Политическите фактори включват характеристики на политическите институции и политическата култура. Тези фактори са свързани с разпределението на властта и влия-

нието, както и с практиките на политическо взаимодействие. Културните фактори обхващат идеите, знанието и тяхното разпространение в обществото. Те влияят на политиките, защото оформят отношението към проблемите – тяхната идентификация, както и капацитета (експертизата) за решаването им (Томова, 2008: 41–43). Други автори специално подчертават значението на ценностите като фундаментален фактор на политиките. Когато обаче ценностите биват посочвани, обикновено се подчертава, че поради публичния, демократичен (отворен) характер на политиките върху тяхното формиране влияят не само (дори не толкова) ценностите на самите политици, колкото ценностите на широкия кръг от други участници. Все пак представата за публичните политики не съдържа убедителни отговори на въпросите кои ценности влияят, чии са тези ценности, как именно влияят; какви са ефектите от тяхното влияние върху политическия процес на вземане на решения и т.н.

Ричард Саймиън (Simeon, 1976) предлага други три базисни фактора на политиките – власт, конфликт и идеология.

1.4. Рационалност на политиките

По повод рационалността на политиките може да се разграничат две противоположни мнения.

Част от авторите считат, че политиките могат да бъдат рационални, че постоянно има стремеж да бъдат такива и обикновено са такива. Тъй като в концепцията на публичните политики формулирането на общия интерес се схваща като резултат от взаимодействието между заинтересованите страни, рационалността на решенията се постига чрез включване на повече участници и създаване на капацитет у всички тях, за да може процесът на политиките да се ориентира към общо, в максимална степен рационално решение. За същата цел допринася и адекватното организиране на взаимодействията между заинтересованите страни, участващи във вземането на решения. Рационалността, която се формира чрез сблъсък на частични интереси, става възможна, ако всеки от участниците в процеса се стреми към нея. Тъй като всички участници са заинтересовани от повишаване на рационалността на процеса, то те се стремят към използването на рационални методи за идентификация на проблемите, формулиране на целите, избор на решение и оценка на резултатите. Според Томова по такъв начин конкуренцията между заинтересованите участници за влияние върху политиката се превръща в конкуренция чрез аргументи и доказателства и сблъсъкът на интереси се превръща в сблъсък на идеи и знание (Томова, 2008: 74).

Посоченото виждане за рационалността на политиките (респективно – тези, които ги „правят“) вече все повече отстъпва на противоположното схващане.

Така например Диана ДиНито и Томас Дай (DiNitto & Dye, 1983: 4), позовавайки се на работи на Хърбърт А. Саймън, считат, че публичните политики не могат да бъдат рационални, и посочват, че причината е в условията, които са необходими, за да бъдат рационални политиките. Условията са следните:

обществото трябва да е способно да идентифицира социални проблеми и да приеме, че е необходимо да бъдат решени; налице е достатъчно информация за всички ценности в обществото и тяхната относителна тежест, както и за всички възможни алтернативни политики; за всяка алтернативна политика трябва да са известни изгодите и разходите, за всяка целева група и за останалата част от обществото както в дадения момент, така и в бъдеще; съотношението между изгоди и разходи трябва да се изчисли за всяка алтернативна политика; трябва да се избере онази алтернативна политика, за която изгодите са най-големи, а разходите – най-малки. Повечето от посочените условия са неизпълними и следователно политиките не могат да бъдат рационални. Затова практически рационалността е „ограничена“, което според ДиНито и Дай означава, че вземащите решения разглеждат ограничен брой алтернативи, преценяват ползите и разходите с най-добрите налични средства и избират онези от тях, при които ползите са най-големи, а разходите – най-малки. За отбелязване е, че тези автори не споменават като характеристика на „ограничената рационалност“ и ограничения кръг участници във вземането на решения.

Това мнение изглежда е изградено върху подвеждаща основа – посочените (неизпълними) условия за рационалност на политиките са по-скоро условия за „перфектен“ процес на вземане на решения, който създава „безпогрешни“ политики, което очевидно е абсурдно. Формулирането на неизпълними условия за рационалност в крайна сметка води до извода, че „пълна рационалност“ е невъзможна и политиките следва да се правят с използване на „ограничена рационалност“.

През последните пет-шест десетилетия теорията за рационалния избор оказва значително влияние върху обяснителните модели на политическото поведение на елита и на масовото политическо поведение. Причината е в обвързаността на теорията за рационалния избор с демократичната теория, която се опира на идеята за добре информирания гражданин, който е способен да обработва и усвоява информация, за да взима добре информирани решения.

Теорията за рационалния избор е изградена върху набор от основни предположения за човешкото поведение, които са сходни с условията за добре функциониращо гражданство. Чонг (Chong, 2013) представя тези условия по следния начин: първо, хората имат последователни предпочитания към своите цели, които често се определят като преследване на икономически личен интерес; второ, хората придават определена значимост (стойност или полезност) на тези цели; и трето, на различните начини за постигане на такива цели се приписват определени вероятности (да бъдат постигнати). Въз основа на тези предпоставки Чонг дефинира рационалния избор като „избиране на начина на действие, който максимизира очакваната полезност на човека“. Ако полезностите или целите се сведат до личния икономически интерес, какъвто често е случаят, моделът на рационален избор предсказва, че човек ще бъде мотивиран да действа по начини, които най-вероятно ще носят най-високия финансов резултат. В политиката това се изразява в подкрепа на кандидати и политики,

за които е най-вероятно да подобрят икономическата ситуация на избирателите и да им донесат изгоди – извод, който едва ли се отличава с особена оригиналност (Chong, 2013: 6).

Що се отнася до рационалността на вземащите решения и взетите решения, от теорията на рационалния избор следва, че политиките не може да бъдат рационални. Самият Чонг изрично отбелязва, че „чистата рационалност изглежда нереална по отношение на човешкото поведение". Основното обяснение е, че значителните ограничения на човешкия капацитет за обработка на информация водят до широко използване на когнитивна евристика или преки пътища, които могат да изкривяват вземането на решения от елитите (Jervis, 1976; Larson, 1985). Това обяснение препотвърждава онова, което споменатия вече Хърбърт Саймън е нарекъл „ограничена рационалност" (Simon, 1957).

Така се оказва, че в резултат от повишеното влияние на теорията за рационалния избор след 50-те години все повече изследователи се убеждават, че нито лидерите, нито гражданите могат да вземат напълно рационални политически решения.

Вижданията за рационалността на политиките повдигат редица въпроси.

Първият от тях е по повод на предпоставките за рационалност. Онова, което особено привлича вниманието в теорията за рационалния избор и по-точно – в предпоставките за рационалност, посочени от Чонг, е тяхната непостижимост. А тази непостижимост на предпоставките прави непостижима (невъзможна) и самата рационалност. Впрочем на аналогична ситуация вече се натъкнахме по-горе при разглеждането на схващанията на ДиНито и Дай за рационалността – те също поставят неизпълними условия за рационалност на политиките. И в двата случая неизпълнимите условия (предпоставки) за рационалност автоматично изключват възможността за рационалност – както посочва и Чонг, „чиста рационалност" не е възможна. Но дали причината за тази невъзможност не са избраните предпоставки (поставяните условия) за рационалност?

Има и друг въпрос – доколко представата (дефиницията) за рационалност е валидна (пригодна) по отношение на политиките (политическия процес на вземане на решения)? Съмненията в това се пораждат от факта, че дефиницията на Чонг „избиране на начин на действие, който максимизира очакваната полезност на човека" е твърде обща, с претенция за универсалност и твърде индивидуалистична. В същото време решенията в политиките не са индивидуални актове – те се вземат групово (особено валидно по отношение на т.нар. властващи елити) и се формират чрез групова рационалност, а не чрез индивидуална – „избор на начини на действие, които максимизират полезността за човека". Освен това дефиницията не включва наличието на различни начини за избиране (на начина на действие), т.е. за различни видове рационалност, въпреки че отдавна е изказана идеята за такива различни типове рационалност. Но темата за различни типове рационалност е подменена с темата за различни степени на рационалност – с имплицитното внушение, че рационалността е една и съща, като се различава само по своите „степени". По-конкретно, това виждане

(дефиниция) „забравя“ фундаменталната идея на Макс Вебер, който разграничава четири основни типа рационалност, сред които инструментална и целева. Но едва ли различните групи – особено елитите и обикновените граждани – са рационални по един и същ начин, едва ли имат един и същ начин на мислене (mindset), едва ли едни и същи фактори определят тяхното мислене и едва ли едните и другите биха предпочели едни и същи решения по даден проблем.

Но интересът към рационалността повдига ред въпроси, например: какъв е начинът на мислене на вземащите решения, по какъв начин те все пак вземат политически решения, достатъчно добра ли е представата за „ограничеността“; успяват ли вземащите решения да преодолеят „ограничеността“, а ако не – как ограничената рационалност се отразява върху решенията (политиките), взети въз основа на ограничена рационалност? Какви изкривявания се пораждат при вземането на решения? И какво всъщност ограничава рационалността – дали само ограничената информация и ограниченият капацитет да се обработва наличната информация, или има и нещо друго, и какво е това друго нещо.

И накрая, разбира се, стои и въпросът как „ограничената рационалност“ влияе върху валидността на демократичната теория, опираща се на идеята „за добре информирания гражданин, който е способен да обработва и усвоява информация по въпросите на деня, за да взима добре информирани решения“. Ако рационалността е ограничена, означава ли това, че колкото и добре да е информиран „информираният гражданин“, едва ли може да вземе рационално решение и следователно валидността на демократичната теория е ограничена?

1.5. Знание и публични политики

По повод на връзките между знание и вземане на решения изследванията на публичните политики се интересуват главно от въздействието на знанието върху формирането на политиките. Доминира мнението, че политиците решават доколко и как именно се използва наличното знание. Аргументът е, че колкото и да е значимо знанието, все пак формирането на политики е много по-сложен процес, който се влияе и от други фактори освен знанието. Така например Уайз и Бъкъвалас са провели дълбочинни интервюта с висши правителствени служители, за да изследват използването на знанието (резултати от изследванията) при формирането на политики по отношение на менталното здраве (Weiss & Bucuvalas, 1980). Изследователите установяват, че макар вземащите решения да придават значение на качеството на изследванията, все пак много по-голямо влияние върху техните преценки за полезността (използваемостта) на изследванията и респективно – върху решенията, които вземат, оказва степента, в която резултатите от изследванията се съгласуват с това, което политиците вече знаят (или мислят, че знаят). С други думи, преценките зависят от предварителните нагласи, които политиците вече имат, и степента на съвпадение на научните резултати с целите, които политиците преследват. Поради това изследвания, чиито резултати са съвместими със знанието, нагласите и целите на вземащи-

те решения, имат много повече шансове да бъдат оценени като полезни и използваеми. Според Уайз причината за такава преценка на използваемостта на научните изследвания е, че самата преценка (както и целият процес на вземане на решения) е много комплексна, в смисъл че се използват много широк кръг от критерии за преценка, а не само качеството на изследванията и научната валидност на техните резултати. В политическия контекст факторите, влияещи върху преценките на изследванията и вземането на решения, са многобройни – ценности и идеологии, навици и традиции, лобистки въздействия, предишен опит, експертиза на служителите и министрите и т.н. Всички те определят отношението към (преценката за) социалните изследвания, а не само качеството на изследванията и тяхната научна валидност. Посочените фактори определят не само преценките на властимащите за качеството и използваемостта на научните изследвания, но и начина, по който се вземат решенията и използването на знанието при вземане на решения. Поради тяхното влияние, счита Уайз, може да се прилагат и политики, които не са ефективни, ако те съответстват на доминиращите ценности, удовлетворяват електората, допринасят за постигане на други политически цели и т.н.

В представата за публичните политики е отделено много малко място за влиянието на самите политики върху създаването на знание. Както видяхме, политическото влияние върху знанието е сведено до политическа „преценка на качеството и използваемостта на изследванията“ и доминация на собственото знание на политиците при вземането на политически решения. Всъщност въпросът за политическите въздействия върху знанието е доста по-широк – той се отнася до възможността чрез политики да се влияе върху самото производство на професионално създаваното научно знание, така че да съответства на вижданията, очакванията, изискванията на политиците. Това е тема с огромна значимост, но получава много по-малко внимание.

Нека да подчертаем отново централния момент в горния преглед: знанието, което се използва в политическия процес на вземане на решения, напълно зависи от вземащите решения – те вземат предвид знанието, което притежават или одобряват, а не каквото и да е налично в обществото знание, колкото и качествено да е то.

1.6. Концепцията за риск в представата за публичните политики

В процеса на публичните политики (и в по-малка степен – в изследванията на политиките) е позната и намира приложение концепцията за риск и неговото управление. Концепцията се използва повече при правенето на отделни проекти, отколкото при политики, където намира ограничено приложение главно с цел „да се приспособят политиките към заобикалящата среда и да се гарантира осъществяването им независимо от динамиката в основните обществени параметри“. С други думи, след като политиките или отделни мерки са формулирани, се разглеждат възможностите за неуспех на политиките. Това се постига

чрез предварителната оценка на факторите, които застрашават постигането на целите на дадена политика – създава се логическа рамка и се формулират предположения относно факторите, които опосредстват постигането на задачите и целите. На базата на предположенията се прави оценка на риска и се определят стъпки за справяне с идентифицираните рискове.

Но това приложение на рисковия анализ изглежда ограничено, тъй като публичните политики не се разглеждат като процес на обработка на рискове; представата за публичните политики не е поставена в концептуалната рамка на процес на обработка на рискове.

1.7. Конфликтност на публичните политики

Широко е прието, че формирането на политики е конфликтен процес (Simeon, 1976). Обикновено се посочва, че конфликтите възникват между различни групи, които отправят многобройни противоречиви искания, които не може да бъдат задоволени. Вземащите решения (правителствата) трябва да решават на кои искания да се отговори и търсят компромиси. Така конфликтите се пораждат от това, което мнозина приемат за централно съдържание на политиките – набиране и разпределение на ограничени ресурси за посрещане на многобройни искания (нужди). Разпределението наистина е конфликтен процес – особено ако всички участници се стремят да дадат по-малко и да получат повече, което при ограничени ресурси несъмнено създава напрежения и конфликти. Остава неясно обаче има ли други причини за конфликтност, свързани ли са те с особености на рационалността на участниците, как се разрешават конфликтите – чрез консенсус или чрез доминацията на един „рационален актьор“ и евентуално пренебрегване на несъгласните, или по някакъв друг начин.

Горното описание на компонентите на доминиращата представа за публичните политики, разбира се, не е изчерпателно, но прегледът показва, че немалка част от компонентите (и представата като цяло) сякаш са идеализирани, например: процесът на формиране на политиките е „отворен“, демократичен (политиките са „публични“) – достъпен е за различни актьори (може да участва едва ли не всеки, който не го мързи); участниците са равнопоставени (отношенията им са „хоризонтални“); публичният процес е (по дефиниция) прозрачен; вземането на решения е свързано с отчетност; използва се знание, създавано от изследвания с „високо качество“, но само ако не е в разрез с определени морални ценности и предпочитанията на „електората“; политиките не се влияят от моралните ценности на вземащите решения, а от ценностите на широкия кръг участници в тяхното формиране, целите на политиките са по презумпция социално полезни.

Посочените черти на публичните политики наистина създават впечатлението, че представата за публичните политики е идеализирана. Това впечатление може да се провери. По-нататък ще предложим повече възможности

за проверка, но сега би могло например да се сравнят разгледаните черти на публичните политики с признаците за „добро управление“ (както са обобщени например от Т. Танев). Сравнението показва, че представата за публичните политики до голяма степен съвпада с представата за „добро управление“: в представата за публични политики се съдържат както повечето предпоставки за „добро управление“, така и много от характеристиките на „доброто управление“, т.е. публичните политики съвпадат с доброто управление. Но дали наистина публичните политики обикновено са „добро управление“? В рамките на доминиращата представа за публичните политики този въпрос може да изглежда неуместен, но трябва да бъде зададен и да се търсят отговори за него. Ако публичните политики наистина притежаваха главно черти на „добро управление“, то ефектите от политиките сигурно би трябвало да бъдат доста по-добри и да не притежават слабостите, изтъквани от някои специализирани оценки, или поне негативните ефекти би трябвало да са много по-малко, да се отстраняват много по-бързо, а одобрението за политиките би трябвало да е много по-широко според проучванията на общественото мнение. Но ако недоволството от политиките е високо, ако оценките на публиката и на изследователите не потвърждават представата за политиките като „добро управление“, представата наистина е идеализирана. За да се провери това, не е необходимо да се прави преглед на негативните оценки на политиките – данните за ефектите от политиките (динамика на бедност, безработица, неравенства) през последните десетилетия сами говорят, че негативните ефекти не са малко и не са изключения. Въпреки това сред основните компоненти на представата за публичните политики няма място за възможността политиките да бъдат девиантни, т.е. да пораждат ефекти, които публиката и немалко наблюдатели биха оценили като негативни, а може би и като престъпни. Ето защо наистина има основания да се счита, че представата за публичните политики е идеализирана. Затова някои автори твърдят, че представата за публичните политики сама по себе си е идеология или поне съдържа елементи на идеология.

Възможно е това „идеализиране“ на представата за публичните политики да се дължи на нейния „нормативен“ характер – посочва се онова, което би трябвало да бъде или би могло да бъде, а не онова, което е в действителност. Но нормативният характер се превръща в проблем, ако не се посочва изрично, че представата е нормативно конструирана и не отговаря на реалностите. Вместо това обикновено имплицитно се внушава, че представата е реална. А ако създадената представа не отговаря на политическите реалности, то последните остават неизвестни, непознати, поне за широката публика. Тогава възниква въпросът дали научните изследвания са изпълнили наистина своята задача – да създават адекватна, научно валидна картина на социалните и политическите реалности (и да информират гражданите за нея), а ако не са постигнали това, какви са причините?

Очевидно отговорът на този въпрос трябва да се търси преди всичко в състоянието на изследванията на публичните политики.

2. Изследвания на публичните политики

В литературата са забелязани редица особености на изследванията на публичните политики. Тук се разглеждат някои от тях, които изглеждат особено значими.

2.1. Изследвания на политики и анализ на политики

Разпространено е мнението, че следва да се разграничават изследванията на политики от анализ на политиките. Различието според Рандал Рипли (Ripley, 1985) например е в това, че анализът на политики се състои в „консултиране при избор на алтернативи“, докато изследванията на политиките са „политическа теория, която обяснява защо едни алтернативи се предпочитат пред други“. Т. Томова посочва, че анализът на политиката е изследване за политиката, за разлика от изследването на политиката, т.е. непосредствена цел на анализа е да предложи „съвет“ към конкретен участник в процеса на изработване на политиката – държавна институция, обществена организация или отделна личност. Изследването на политиките (какъвто е и настоящият труд) няма за цел да влияе пряко върху реалния процес на вземане на решения (Томова, 2008). Изследванията по-скоро се стремят да опишат реалните политики и да търсят обяснения защо политиките са такива, а не други. Докато изследователите, работещи в руслото на анализа, се опитват да покажат как чрез реформи на административните структури и с нови аналитични техники може да се направят политиките по-рационални, ефективни и консистентни. Този начин на работа не цели да обясни как и защо се вземат дадени решения, а да предпише по-ефективни начини да се прави това. Други автори посочват, че анализът се основава на сравнение на алтернативни политически практики и затова се допуска, че анализът е приложна област, чието съдържание не може да бъде определено чрез отделянето му от други дисциплини, а само чрез съответствието му на определени времеви обстоятелства и на същността на проблема (Wildavsky, 1990). Впрочем „анализът“ според някои автори има и друга особеност – той не се приема за наука, а за изкуство, тъй като се основава преди всичко на интуицията на анализатора, а не на метода (Bardach, 2000). Обратно, изследванията на политиките се разглеждат по-скоро като научна област, която произвежда знания за участниците във формирането на политиката, целите и инструментите, самия процес и резултатите от политиката, както и връзките между тези компоненти и аспекти на политиките.

2.2. Изследователски подходи

Томас Дай и други автори посочват няколко подхода за изследване на публичните политики: рационализъм, институционализъм, теории за елитите, теории за групите и инкрементализъм (Dye, 1981; DiNitto & Dye, 1983). Всъщност

поне някои от посочените подходи се идентифицират въз основа на даден аспект на публичните политики (определен компонент на представата за тях, определен техен фактор), който се изследва. Поради това възниква въпросът дали и доколко изследването на определен аспект на политиките може наистина да се счита за подход при изследването им.

Казаното може да се илюстрира например с определянето на „рационализма“ като изследователски подход. „Рационализмът беше предложен като ‘идеален’ подход както при изследването, така и към формирането на публичните политики“, пишат Диана ДиНито и Томас Дай (DiNitto & Dye, 1983: 4). В действителност (както бе посочено по-напред при обсъждането на рационалността на политиките) тези автори оспорват възможността политиките да бъдат рационални. Това, което имат предвид, когато определят „рационализма като идеален подход“, е, че съвкупност от изследвания са посветени на един и същ проблем – рационалността на политиките.

Общо взето, може да се каже, че някои от посочените подходи за изследване на публичните политики са по-скоро изследвания на определени аспекти на политиките (компоненти на представата за тях), а определянето им като „подходи“ поражда необходимост от пояснения относно смисъла, който се влага в термина „подход“.

2.3. Теория/концептуална рамка

Многобройните дефиниции за един и същ предмет и разнообразието от подходи често са признак за (или поне се съчетават с) липсата на адекватна теоретична основа за изследване на този предмет. Такъв е поне случаят с изследванията на публичните политики – няма теория за публичните политики, която е достатъчно добре развита и надеждно тествана. Това е доста странно, особено ако изследванията на политиките се схващат, както посочва Рипли, като „политическа теория“ (която обяснява защо едни алтернативи се предпочитат пред други). Още по-неразбираема е липсата на теория поради това, че потребността от теоретична основа отдавна е доловена от изследователите. Още през 70-те години на миналия век автори като Ричард Саймиън (Simeon, 1976) настояват, че за да се разбере политическият процес въобще, усилията би трябвало да се насочат към създаване на теоретични основи. Саймиън противопоставя този подход на тенденцията да се подменят теорията и подходите с обяснения чрез фактори и да се представя политическият процес на вземане на решения като детерминиран от фактори, които не може да се приемат за основни (индустриализация, урбанизация и др.). Впрочем има основания да се счита, че тенденцията да се търсят други обяснителни фактори за политиките едва ли е просто ефект от погрешни виждания – това е сериозен проблем на връзката между знание и власт. По-конкретно, този вид обяснения на политиките (основани на споменатите „фактори“) изкуствено стеснява обхвата на политиките (представя ги само като реакция спрямо тях) и в една или друга степен намалява отговорностите

на правещите политики за евентуални негативни резултати от техните решения (негативните ефекти се приписват само на въпросните „фактори“). Затова и промяната, която Саймиън предлага, не е лесно постижима (Simeon, 1976: 548).

Липсата на солидна, общоприета концептуална рамка всъщност означава, че липсва ясна представа за самите политики. Наличието на многобройни и различни определения потвърждава това впечатление, а някои автори изрично подчертават: „Ние дори не сме сигурни какво е това, което искаме да обясним, и какви трябва да бъдат нашите независими и зависими променливи... Почти всеки аспект на правенето на политики остава обвит в незнание и дори тайна“ (Simeon, 1976: 549). Тази констатация е направена през 70-те години на миналия век, но изглежда е валидна и днес, ако съдим по това, че сред изследователите не е постигнат консенсус относно теоретичната рамка, предметната област и използвания изследователски инструментариум.

Причините за липсата на теория или поне на някаква общоприета концептуална рамка заслужават специално внимание. Теория (концептуална рамка) липсва и в други сфери на научните изследвания, например изследванията на рисковете и социологията. В социологията съществува мнението, че теория въобще не е необходима, за да се правят социологически изследвания. Но изследователите на рисковете са се отнесли по друг начин към този проблем. Опитвайки се да определят причината за затрудненията на рисковия анализ и в частност невъзможността да се създаде една обща теоретична рамка на изследванията, Обществото по изследвания на рисковете създава специален комитет. Комитетът определил причината, за която по мнението на Касперсон мнозина отдавна са се досещали: „дефинирането на риска е по същество политически акт“ (Kasperson, 1992: 155).

С други думи казано – дефинирането на риска е монопол на политическата власт; идентификацията на рисковете и схемите за тяхното неутрализиране са монопол на властта. Една теория на риска би нарушила този монопол и затова учените не са в състояние да предложат адекватна обща рамка за анализ на рисковете.

Но ако една теория на риска е „нахлуване“ в полето на упражняването на властта, то сигурно и една теория на публичните политики и адекватни изследвания на политиките са още по-ясно нахлуване в полето на упражняването на властта. И няма съмнение, че това нахлуване се предотвратява чрез липсата на теория на публичните политики и чрез ограничаване на конкретните изследвания. Както няма съмнение, че тази липса и ограничения се поддържат като важно средство за съхраняване на статуквото (монопол върху вземането на решения, което е сърцевината на властта) чрез ограничаване на напредъка на знанието.

2.4. Връзките между изследвания (знание) и публични политики

Посоченото по-горе намира потвърждение, ако разширим погледа към изследванията на връзките между знание и публични политики. Тогава може да забележим, че посоченият по-горе проблем с теорията е част от по-общия

проблем за връзките и взаимодействията между знание и публични политики. Или, с други думи, състоянието на теорията всъщност е част от състоянието на връзката между знание и власт (и знанието относно самата тази връзка). Както видяхме, изследванията на взаимодействията между знание и публичните политики са фокусирани главно върху влиянието на знанието върху формирането на политиките. Но влиянието на политиките – главно научните – върху процеса на създаването на знание и върху състоянието на създаваното знание не попада в обхвата на изследванията на публичните политики и разбира се, липсват значими резултати по този проблем. Поради липса на изследователски интерес въобще не се поставя въпросът: възможно ли е политически въздействия да изкривяват създаването на знание (включително относно самите политики, ефектите от тях и т.н.)? Въпросът е изключително важен, защото върху създаването на знание може да се влияе така, че да се получават резултати, които политиците предпочитат, и да се ограничава създаването на нежелани от тях резултати, а ако това се случва, то последствията от подобни въздействия може да бъдат огромни. С други думи, „селекцията“ на предпочитано знание може да започва не след неговото създаване (както се счита), а още в процеса на създаването му. И ред изследователи на рисковете (У. Бек и други) посочват, че точно това се случва – създаваното знание е частично, противоречиво, „политизирано“, т.е. адаптирано е за политическа употреба.

Поради това състояние връзката на социалното знание (науки) с публичните политики е тема, обгърната от доста дълбок дефицит на знание. Непосредственият ефект от такава липса на ясна картина за състоянието на нещата винаги е, че не може да се направят диагностика и преценки, т.е. не може да се идентифицират евентуални рискове, и следователно не може да се предлагат и правят промени в статуквото. Крайният ефект е, че се запазва статуквото, тъй като солидният анализ се подменя с доминацията на съмнителни мантри и ловка реторика, която признава общоизвестни факти, но не поставя диагнози и не посочва необходимост от някакви промени. Типичен пример за това състояние е становището на един авторитетен изследовател – Уилям Солсбъри, който пише следното: „Понякога изглежда има напрежение между власт и знание при формиране на политиките... Да се привилегирова ролята на властта за сметка на знанието изглежда цинично, да се подчертава ролята на второто за сметка на първото, изглежда наивно“ (Solesbury, 2001: 9).

В действителност онова, което е особено важно и ни интересува не е въпросът дали твърденията на изследователите са цинични или наивни (обсъждане в такъв план едва ли има научен характер), а дали знанието предлага добра научна представа, която отразява колкото може по-точно социалните реалности (по-конкретно взаимодействията знание – политики), дали създава солидна основа за преценка на тези взаимодействия и евентуално за промени в тях, ако е налице необходимост от такива.

Поради описаното състояние на връзките знание – политики възможностите за прилагането на научни подходи, методи и средства при правенето

на политики са доста ограничени. Това твърдение може да изглежда парадоксално, но то има немалко основания, главното от които е „адаптирането на знанието“ към политиките и техните ефекти. По този повод е важно отново да се подчертае значението на констатираното от изследванията на рисковете (У. Бек, Й. Цин, О. Рен и др.) „политизиране на знанието“, т.е. производство на фрагментирано и противоречиво знание, което позволява при правене на политики да се подбира знание, което съответства на намеренията и целите на правещите политики. Не по-малко интересна е друга констатация за връзката между знание и правенето на политики. В доклад (юли 2006), посветен на оценъчните изследвания на политиките, Ребека Боден и Деби Епстийн пишат следното: „Интуитивно да се основават политиките, които засягат живота на хората и икономиката, на солидни академични изследвания, звучи рационално и желателно. Но такива подходи са фундаментално провалени поради факта, че Правителството, в най-широк смисъл, се стреми да овладее и контролира процеса на производство на знание до такава степен, че този тип изследвания може да се определят като „данни, основани на политиките“ (Boden & Epstein, 2006: 226). Интервенциите на властта в създаването на знание и в частност в оценките на политиките ясно показват, че идеята на „технолозите“ за повишаване на качеството на решенията чрез научна подкрепа не е особено устойчива – всъщност изследванията, които би трябвало да подпомагат упражняването на властта, сами попадат под влиянието на властта и генерират изкривени резултати.

Сложните връзки между знание и формиране на политики понякога пораждат съмнения в компетентността на политиците. Много анализатори в САЩ например считаха, че основна причина за кризата през 2008 г. е некомпетентната политика на Федералния резерв и персонално – на неговия тогавашен шеф Алън Грийнспан. Интересно е, че на изслушването на Грийнспан[4] в Сената той обясни, че е формирал своята политика в съответствие с доминиращата идеология (либерализма) и изрично подчертава, че тази идеология се е оказала погрешна. Статия в сп. „Нюзуик“ твърди обаче, че: „Американските лидери ... бяха подведени от старите схващания за начина, по който работи икономиката. Тези представи, разбира се, не бяха погрешни, но те са много неподходящи в този момент“. Истината е, че доминиращите икономически схващания за начина, по който работи икономиката, не само са безнадеждно остарели, но и са станали неверни, както посочват Кругман (Krugman, 2009) и много други автори.

Но възниква и друг въпрос – дали наистина се касае за слабости на използваното знание, които се превръщат в политическа некомпетентност, или слабостите в знанието се използват (както и либералната идеология) за оправдаване

[4] The Financial crisis and the Role of Federal Regulators, Hearing before the Committee on Oversight and Government Reform, House of Representatives, October 23, 2008, Serial No. 110–209, https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-110hhrg55764/html/CHRG-110hhrg55764.htm

на политики, които преднамерено са прилагани, въпреки че неблагоприятните ефекти от тях може и да са били предварително известни. Поради това остава открит и въпросът каква е причината за феномена „некомпетентни политики“? В действителност причините най-вероятно са в създаването на „политизирано“ знание, което пък се дължи на политически влияния върху процеса на създаването му. Поради това политическите решения може да съдържат не само преднамерени „грешки“, дължащи се на целевата рационалност на властващите и на използвани от тях манипулации. Погрешните решения се дължат и на когнитивни изкривявания, породени от властовия контрол върху създаването на знание, т.е. изкривявайки създаваното знание, властващите може сами да се лишават от знание. „Погрешните схващания“ на икономистите, за които се твърди, че са подвели политиците, всъщност са оправдаване на вземащите решения, но е възможно „погрешните решения“ в някаква степен да са ефект и от състоянието на наличното знание, което от своя страна се дължи на въздействия на политики. Поради това един от най-големите авторитети в изследванията на рисковете – Джером Рейвиц, пише (и по неговото мнение има широк консенсус), че ако наистина има ключов проблем по повод на риска, то това е проблемът за властта и по-точно – за знанието, което се слива с властта (Ravetz, 1990: 1971). А въпросното „сливане на знание и власт“ се състои в контрол на властта върху създаването на знание относно социалните реалности и съдържащите се в тях рискове. Този контрол води до производство на непълно, частично и изкривено знание, което може да подвежда и вземащите решения.

2.5. Особености на изследванията

А. Ограниченост на проблемните полета

Едно от основните последствия от специфичната връзка знание – публични политики и липсата на адекватна теория или концептуална рамка е това, което Саймиън нарича „втора главна слабост на литературата“ – малко изследователи се стремят да свържат систематично правенето на политики с мрежа от независими обяснителни променливи. Вместо това има изследвания, наблюдаващи дадена институция или процес – правителство, бюрокрация, заинтересовани групи, граждански организации, като се приема, че те влияят по някакъв начин на политиките (т.е. приемат се за независими променливи). По такъв начин немалка част от изследванията остават фокусирани върху бюрокрацията и публичната администрация. Разбира се, бюрократичните агенции са централен елемент на процеса на правене на политики и изследванията на политики не могат да игнорират този факт. Но самите бюрократи и политиците действат под влияние на други фактори като доминиращи структури на власт и влияние, техните идеологии, ценности, модели на конфликти и разделение и т.н. Факт е например, че посочените актьори правят ключови избори въз основа на ограничена мрежа от алтернативи (не разглеждат всички възможни алтернативи), което е признак: а) че вероятно има някакви други инструменти (критерии) за

предварително отхвърляне на някои алтернативи; б) че тези други инструменти играят важна роля в избора на решение, т.е. те са важен фактор на политиките; в) тези фактори определят самия капацитет за правене на „добри“ политики.

Има и други причини да се счита, че насочването на изследванията към обясняване на взаимодействията между различните актьори и описание на моделите на тези взаимодействия не изчерпва въпроса какви са онези фундаментални сили, които детерминират формирането на политиките. По-скоро се елиминира този въпрос. Най-малкото не се обяснява защо актьорите се държат по даден начин, а не по друг. Освен това, както Кноке и други автори подчертават, влиянието на различните участници върху формирането на политиките е съвсем различно, тъй като те имат различна власт (по-точно казано, разполагат с различни социални ресурси) да влияят върху правилата на играта, върху разпределението на ресурсите и публичните политики (Knoke, 1993; Licha, 2000). Но фокусът върху участниците рядко идентифицира тези особености на участието и на взаимодействията между тях. В крайна сметка използването на различни актьори като независими обяснителни променливи всъщност подменя (липсващата) представа за фундаменталните сили, които детерминират формирането на политиките, т.е. подменя липсващата теория (Simeon, 1976: 552). Но липсата на убедителна представа за независимите променливи и на адекватна теоретична основа означава, че липсва и ясна представа за самите публични политики – за техните детерминанти, основни фактори, за самите им „корени“. Може да се предполага например, че наличното знание, доминиращите идеологии или ценностите също оказват влияние върху формирането на политиките и може да се считат за независими променливи, но влиянието им рядко бива подлагано на адекватен анализ. Саймиън критикува тенденцията да се подпомага политическият процес на вземане на решения, защото под нейно влияние значителна част от литературата по политиките се занимава с проблеми като ефикасност, ефективност и т.н., които, макар че са значими, все пак не са централни – правенето на политики е по-широко поле от публичната администрация. Ето защо според Саймиън е важно „да се спасят изследванията на политиките“ от тези, които той нарича „технолози“, чиято главна грижа е да подпомагат правещите политиките да вземат „по-добри“ решения. Според тях правенето на политики е предимно технически въпрос, изискващ да се развият по-систематични средства за определяне на алтернативи, оценки на разходите, правенето на избор между алтернативи. Очевидно Саймиън има предвид онова, което по-напред бе определено като анализ на политиките и по-точно – тенденцията това направление да се хипертрофира, може би за сметка на изследванията на политиките (като „теория, обясняваща защо едни алтернативи се предпочитат пред други“). Работата в това направление сигурно има определен смисъл, но нейната полезност – колкото и парадоксално да изглежда това – вероятно е твърде съмнителна и неслучайно някои считат, че анализът не е наука. Причината е, че идентифицирането на проблеми и изборът на решения за тях (особено първото) не са предмет само на ефективни техники за вземане на решения – тази дейност

(особено на макрониво) вероятно е под влияние на съвсем други фактори. Освен това, както вече стана дума, на макрониво подобни анализи са интервенция в самата сърцевина на упражняването на властта, при това – интервенция чрез неадекватни методи, тъй като вземането на решения по върховете на властта не се основава само на знание и научни методи. На по-ниските нива на управление това направление вероятно също има ограничено приложение поради техния изпълнителски характер – те следват решения, които вече са взети на по-високите нива.

По този повод нека да добавим нещо, което по-нататък ще бъде обсъдено по-широко – има много основания да се твърди, че на макрониво (където се формират политиките) политическият процес на вземане на решения протича в рамките на доминиращата рационалност (на вземащите решения) и е детерминиран от нея. Тази рационалност използва знанието по специфичен начин, а за вземането на решения се прилагат специфични техники (Ч. Р. Милз е посочил някои от тях), които сигурно се различават от конструираните чрез анализа техники за вземане на „добри“ решения. Поради това предлаганите от изследователите техники за вземане на решения едва ли имат особени шансове да повлияят върху формирането на политиките, особено ако водят към решения, които се различават от тези, към които насочва рационалността на упражняващите властта. По същите причини създаваното знание може да бъде признато за практически полезно (всъщност – приемливо) при решаването на проблеми само ако отговаря на нагласите и целите на вземащите решения, т.е. ако то е „адаптирано“ така, че да съответства на изискванията на политическата рационалност, целесъобразност. Но това не означава, че въпросното знание е повлияло върху вземането на решения – те вероятно биха били взети и без наличието на такова знание. В действителност знанието обикновено служи за подкрепа (обосновка) постфактум на решения, които бездруго са щели да бъдат взети.

Б. Стеснен фокус на изследванията

Друга особеност на изследванията на публичните политики е изобилието на проучвания на случаи, посветени на отделни решения, програми или конкретни политики. Всяко изследване на случай обикновено е изолирано и уникално, тъй като се занимава с отделни теми, използва различни методи и търси отговори на различни въпроси. Фокусирани върху отделни детайли, те трудно могат да идентифицират широк кръг от фактори на политиките и да правят обобщени изводи за политиките. Това донякъде обяснява и липсата на теории – те не може да се конструират въз основа на специфичните начини на създаване на знание, които се прилагат при отделните изследвания и частичното и противоречиво знание, което се създава.

Поради преобладаването на „микроизследванията“, които са стриктно фокусирани върху дадена политическа мярка (или програма), повечето изследвания на публичните политики са описателни. Освен това изследванията обикновено са и непълни. Практически липсват „холистични“ оценки, които да създават по-пълна представа за (макро)социалната ефективност на мерките. Поради

това, най-общо казано, извън обхвата на наблюдението остават редица ефекти от мерките, както и връзки и взаимодействия между оценяваните мерки и контекста, в който те се прилагат.

Когато наблюденията не обхващат достатъчно широк кръг ефекти от мерките, често се пропускат някои негативни ефекти. Факт е, че малкото наблюдения върху политиките на макониво по-често съдържат критични преценки за тяхната ефективност, отколкото частичните оценки на микониво. Така например една от последните констатации на Сметната палата на ЕС (European Court of Auditors, 2017) е, че политиките на ЕС за борба с младежката безработица имат ограничен ефект и не успяват да постигнат първоначалните си цели въпреки положителните оценки за много мерки и изразходваните средства. Това впрочем е втората такава преценка на Сметната палата на ЕС. В същото време доста научни изследвания показваха, че политиките са ефективни.

В. Освен всичко друго, особеностите на изследванията затрудняват преценките за точността на „насочването“ на мерките чрез сравняване на причините за рисковете (напр. основните причини за безработица и изключване) с целите на мерките, които са предназначени да неутрализират тези рискове (причините за тях). Липсват и изследвания на взаимовръзките и взаимодействията между наблюдаваната политика (мярка, програма) и други политики, които също влияят върху идентифицирания проблем (и може би дори са между причините за неговото възникване). По такъв начин изследваната мярка в някакъв смисъл априори се приема за безалтернативна и полезна, не се търсят алтернативни възможности за решаване на проблема (чрез промени в други релевантни политики), които може да се окажат по-ефективни.

Г. Оценките на политиките (или отделни мерки) обхващат сравнително кратки периоди от време, поради което не включват ефекти, появяващи се през по-дълъг период след въвеждане на мярката (устойчивостта на мярката). Рядко се обхваща и цялостният политически цикъл – от идентифицирането на проблема и неговото проучване (т.е. как е идентифициран проблемът, дали и доколко мерките се основават на предварителни адекватни изследвания на причините за проблема), начина на формулиране на мерките (кръга на участниците в процеса и тяхната роля), до оценки на въздействието (респективно – ефективността) след въвеждане на мерките, както и евентуално реконструиране на мерките в съответствие с резултатите от оценките на въздействието им.

Особеностите, посочени в предходните точки, може да намерят обяснение в светлината на известната теория на „информационното разширяване“ на А. Сен (Sen, 1999). Според теорията всяко разширяване на информацията, въз основа на която се правят преценки, води до промяна на самите преценки. В изследванията на публичните политики „разширяването“, респективно „стесняването“, на информацията може да се постигне в различни отношения – обхват на наблюдаваната група (групи), продължителност на наблюдавания период, кръга на наблюдаваните последствия от прилаганите политически мерки, ефекти, пораждани не от конкретни, а от взаимодействията на различни поли-

тики и др. При това „разширяването“ на информацията често е предпоставка за влошаване на преценката, а „стесняването“ – за позитивна преценка. Затова по-широките, „холистични“ преценки често са по-негативни от „стеснените“ („парциални“) преценки. Ако например се наблюдава въздействието на дадени мерки върху включването на група безработни (младежи) в трудовия пазар, преценката почти сигурно ще се окаже положителна. Но ако се използва по-широк кръг информация, преценката за ефективността на мерките може значително да се снижи, тъй като ще стане възможно да се установят такива ефекти като спад на работните заплати и др. Аналогични ефекти биха възникнали при удължаване на периода на наблюдението или ако се използва информация не само за влиянието на мерките върху включването в трудовия пазар, но и за това доколко трудовият пазар осигурява социално включване. Очевидно е например, че ако трудовият пазар не осигурява социално включване, то включването в него може да се определи като икономически оправдано, но не и като социално ефективно. Респективно въздействието на политическата мярка може да бъде преценено като икономически ефективно или, да речем, дисциплиниращо въздействие, но не и като социално включващо въздействие. Очевидно е също, че в този случай зад различните видове мерки прозират различни цели и различно третиране на целевата група: в единия случай „инструментално“ – „обектът“ на въздействие се разглежда като ресурс за постигане на някаква друга цел – икономическа, политическа; в другия случай той е „субект“, който е ценен сам по себе си и поради това целта е да бъде социално включен.

Фактът, че разширяването на информацията, използвана за оценки на политиките, може да води (и обикновено води) до влошаване на оценките, създава определени проблеми, тъй като стремежът към „холистични“ изследвания може да се интерпретира като стремеж към негативна оценка на политиките. Това още повече е така, когато е предварително известно, че „разширяването“ ще включи ефекти (влияния), за които може да се предполага, че са неблагоприятни за оценката. Вероятно поради тези причини обхватът на изследванията на публичните политики обикновено е „стеснен“, което често осигурява и тяхната „позитивност“.

Д. Извън обсега на изследванията остават и дълбоки същностни черти на процеса на вземане на решения или се обсъждат по неадекватен начин. Преди всичко сред факторите на политиките липсва рационалността като фундаментален фактор, определящ вземането на решения, т.е. формирането на политиките. Извън обхвата на изследванията остават връзките между знание и политики, както и онези специфични особености на доминиращия тип рационалност, вкл. и ресурсите, които тя използва и които определят нейния тип или, да речем, действителните основания на конфликтността на публичните политики.

Е. Конфликтност на публичните политики – причини за конфликтите

Схващането на конфликта като вътрешно присъщ на публичните политики е деликатен проблем, тъй като конфликтността на процеса поставя под въпрос схващането за рационалност на процеса и на участниците в него. Ако

конфликтността е вътрешно присъща на публичните политики, това означава, че рационалността на участниците не е в състояние да се справя с възникващи различия и противоречия, което не съответства на разгледаната по-напред представа, че участниците се стремят да бъдат рационални и могат да постигат рационалност на процеса на формиране на политиките. Конфликтността повдига и други въпроси, които се нуждаят от отговори – наистина ли всички участници в процеса се стремят да дадат по-малко и да вземат повече; наистина ли те са толкова егоистични, себични, алчни, че стават нечувствителни към исканията (нуждите) на другите. В някаква степен вероятно е така, но тогава възниква въпросът защо тези причини за конфликти не се неутрализират от наличните в обществата средства като: рационалност, общо споделени морални ценности и свързаните с тях емоции, например емпатия, алтруизъм; от правила (процедурни и субстанциални), които при политическа демокрация се създават с консенсус; от наличното знание и извлечени от него аргументи и т.н.? Може да се очаква, че тези фундаментални атрибути (ресурси) на обществото би трябвало да редуцират значително и постоянно конфликтния потенциал на политиките. А с течение на времето и в условия на политическа демокрация би трябвало да намаляват конфликтния потенциал на разпределението на ресурси и да го сведат до минимум или поне дотолкова, че да не повишава значително конфликтността на политиките. Но когато това не се случва, възможните обяснения са две – споменатите средства по някаква причина не влияят достатъчно върху конфликтния потенциал на разпределението на ресурси или има и други причини за конфликтност на публичните политики, които остават незабелязани. И тук възниква друг въпрос: изчерпват ли посочените причини за конфликтност на политиките всички възможни причини за тази конфликтност; няма ли и други (и може би по-значими) причини. Тогава какви са тези други възможни причини?

Изследванията на политиките не дават убедителни отговори на тези въпроси. Нещо повече – самите въпроси рядко се задават. Но едва ли има съмнение, че въпросите са важни за изследванията на политиките, а още повече – за социологическите изследвания на политиките, от които най-много се очаква да ги задават и да търсят отговори за тях.

Ж. Равнопоставеност на участниците

Изследвания на политиките са допринесли за създаването на представата за равнопоставеност на участниците (хоризонталност на връзките и отношенията между тях) или поне не са направили достатъчно за проверка на тази представа. Но има немалко причини за съмнения. Едва ли ключовите въпроси на политиките се решават с широко участие, а когато все пак се включва по-голям кръг участници, едва ли всички са равнопоставени – доказателства има достатъчно. Много малко са анализите, които показват, че самият процес на участие протича „с елиминиране“ на „по-слабите“ участници (например НПО, представляващи интереси на уязвими социални групи). Такива наблюдения са правили многократно в (практическата си работа) и членовете на една широка мрежа от европейски неправителствени организации – Европейската мрежа за

борба с бедността[5], при своите дългогодишни взаимодействия с ЕК. В редица документи на тази мрежа има данни за пренебрегване на нейни виждания, критики и предложения за политики, отправени към Комисията. И със сигурност това не е единственият случай на пренебрегване на „слаб“ партньор.

Накратко, може би самият процес на участие (и социално включване) съдържа в себе си елементи и механизми на изключване – елиминиране, пренебрегване на слабите участници, а решенията се определят от „най-силните“. Но сред изследванията на политиките липсват ясни резултати по това дали и доколко официалните участници в процеса са равнопоставени, дали и доколко са йерархично подредени, колко различно е влиянието им върху решенията; има ли „периферни“ или „декоративни“ участници, които легитимират демократичността на процеса, но всъщност или не влияят, или въобще не се допускат до участие във вземането на действително важните решения.

3. Рационалност и конфликтност на политическия процес на вземане на решения

Както видяхме, посоченото по-напред схващане за рационалността на политическия процес на вземане на решения (начинът, по който формирането на политики бива рационално) е силно повлияно от представата за наличие на многобройни и равноправни участници в процеса, които се стремят да бъдат рационални и да постигнат решения, които са „еднакво добри за всички“, по израза на Хабермас (Habermas, 1995: 109). В тази представа има поне две „бели петна“, които подронват доверието в нея.

Първото от тези „петна“ е липсата на фокус върху начина, по който процесът на формиране на политики е (може да бъде) рационален, ако участниците имат (придържат се към) различни типове рационалност. А търсенето на решения в рамките на различни рационалности може да води до съвсем различни и често несъвместими резултати. Особено ясно изпъква този проблем, ако се обърнем към класическото разграничение на Вебер между инструментална и целева рационалност. Тези два вида рационалност могат да пораждат съвсем различни резултати (решения). Ето защо, ако рационалностите на участниците са от различни видове (а точно такава е обичайната ситуация, както ще видим по-нататък) и ако е невъзможно да бъдат „хомогенизирани“, то тогава и постигането на консенсусно решение става практически невъзможно. Това, което според някои автори може да доведе до консенсус – превръщането на процеса на вземане на решения в сблъсък на идеи и знание (научни аргументи), – не може да реши проблема, ако участниците се придържат към рамките на различни типове рационалност. Стремежът на участниците да бъдат рационални, но в рамките на собствения им тип рационалност, всъщност би създавал непреодолими пречки за постигането на консенсусно решение. Именно за такъв случай Ароу е създал своята теорема за невъзможността (Kenneth, 1951).

---

[5] The European Anti-Poverty Network, https://www.eapn.eu/

Въпреки че двата основни типа рационалност обикновено са „смесени“ в някаква степен, все пак в обществата има групи, които се придържат предимно към единия тип и затова различията между тези групи са и най-значителни. Както може лесно да се предположи, тези групи са властващите елити и подвластните групи – именно между тях съществуват най-големи различия в рационалностите. По-нататък тази тема се обсъжда в повече детайли.

И това различие в рационалностите, респективно – в ценностите, поражда грандиозен, фундаментален проблем (забелязан още от Вебер) на политическия процес на вземане на решения. Намирането на устойчиви, консенсусни политически решения (особено по разпределението на доходи и богатство) между властващите елити и подвластните групи е трудно постижимо. При това е логично да се предположи, че колкото по-отдалечена е дадена група от центровете на власт и богатство, толкова по-големи са различията между тяхната рационалност и тази на властващите групи и следователно толкова по-малки са възможностите за постигане на консенсусни решения. Защо морално базираните и масови преценки за политиките често са негативни; защо политиките и моралните ценности се „разминават“? В изследванията на политиките липсва систематично търсене на отговор на въпросите дали политиките „по дефиниция“ не може да се влияят от (и да бъдат адекватни на) базисни морални ценности, дали е неизбежно те бъдат „аморални“ (ако е така – защо), или пък моралните ценности не са адекватен инструмент (критерий) за преценка на политиките и поради това голяма част от обществата грешат в своите преценки?

По-конкретно, изследванията не обръщат особено внимание на работата на Кенет Ароу, посветена на несъвместимостта на различните ценности, която стана популярна като „теорема за невъзможността“. „Невъзможността“ е всъщност невъзможност да се съвместят, съгласуват преценки (и решения), основани на различни ценности. „Теоремата“ на Ароу се отнася до ценностите и влиянието им върху постигането на консенсус, но различията между отделните типове рационалност позволяват да се разпростре резултатът на Ароу и върху рационалностите (доколкото те са свързани по различни начини с ценностите) и възможността за постигане на консенсус между участници с различни рационалности. Така възниква фундаментален въпрос: как практически се постига консенсус или поне се избягват непрекъснати и остри конфликти при формиране на публичните политики, ако участниците (реални и потенциални) се придържат към различни рационалности?

В изследванията на политиките не са популярни и критиките, които други големи имена (Сен, Бюкенан) отправят към анализа на Ароу. Те приемат, че въз основа на различни ценности наистина не може да се постигат консенсусни решения, но според тях в анализа на Ароу се съдържа едно сериозно недоразумение – той е основан на предпоставката, че ценностите не се променят. В действителност, отбелязват критиците, ценностите може да се променят, така че да се сближават, да се „хомогенизират“ в една или друга степен, поради което и консенсусните решения не са толкова „невъзможни“. Важната идея, че ценностите

може да се променят и такива промени може да допринасят за преодоляване на „невъзможността“ да се постигат консенсусни решения, не се е превърнала в предмет на политически изследвания и не се обсъжда фундаменталният въпрос дали конфликтността на политическия процес на вземане на решения може да се „погасява“ чрез промени в ценностите на участниците, как се постигат такива промени, какви са резултатите от тях.

Второто от споменатите „бели петна“ е свързано с едно предположение, за което има доста основания: формирането на политиките не протича винаги с участието на много равнопоставени участници; често, дори обикновено, решения се вземат в тесни кръгове на властващи групи. Теоремата за невъзможността на Ароу имплицитно насочва към едно възможно решение – частен монопол върху вземането на решения (правенето на политики), който позволява да се преодолеят конфликтите, пораждани от различни ценности. С други думи, теоремата е имплицитна обосновка на необходимостта от една група, която взема решения за другите вместо другите, т.е. въвежда се моделът на „рационалния актьор“, който взема решения. Сходство на ценностите не е необходимо, когато вземането на решения се концентрира в една (неголяма) група, чиито ценности обикновено са сходни. Впрочем именно във въвеждането на фигурата на „рационалния актьор“ може да се съзре нещо позитивно – макар и имплицитно, така се приема една реалност, защото правенето на политиките наистина е дело на вземащите решения (правещите политики) и съществува групов монопол върху вземането на решения (което е самата същност на властта). Чрез „рационалния актьор“ се избягва подменянето на тази реалност с картината на един „публичен“ процес на вземане на решения, който е демократичен, широко „отворен“ за участие и т.н.

Но интересът на учените към вземането на политически решения по такъв начин не е много голям (класическият труд на Ч. Р. Милз „Властващият елит“ си остава най-забележителното изследване на тази тема), както и интересът към специфичната рационалност на групите, вземащи решения. Съвременни изследователи обаче (напр. Маргарет Ефернан) намират определени проблеми в рационалността на затворени човешки групи. Проучванията на Ефернан (Heffernan, 2012) се отнасят за рационалността на всички групи и засягат деформации в начина, по който се осмислят реалностите и се вземат решения в рамките на неголеми и „затворени“ групи – появата на т.нар. пожелателно мислене. Но възниква въпросът дали и в каква степен проблемите с рационалността, характерни за тесни, затворени групи, може да са валидни и за групите на властващи елити. Има основания да се предполага, че груповата рационалност на властващи групи също може да попада в кризи. Конкретен пример за основната от тях предлага едно изследване на „успеха“ на финансовите кръгове в САЩ да наложат определени политики, с което предизвикват кризата през 2008 г. (Engelen et al., 2011). Авторите на изследването описват тази история в термините на „елитаристки провал“, който се е дължал на постигането на „успех“ при преследването на погрешно избрана цел („погрешен път“). Ключовият

момент е в това, че огромната власт на елитите им предлага и огромни възможности да постигат цели, които не просто се оказват погрешно избрани, но и нанасят щети на обществата. Споменатото изследване предлага в концентриран вид и великолепна илюстрация на специфичната рационалност на властващите елитни групи и ефектите от използването на такава рационалност при формиране на политики.

Но изследванията на политиките (и не само те) все още са твърде далеч от фокусиране върху групите на т.нар. елити, които в действителност формират политиките, и от проучвания на добронамерeността, рационалността, интелигентността и менталното здраве на тези индивиди и групи, които контролират обществата. Изследователите въобще са твърде предпазливи да навлизат в такива проблемни полета.

И. Концепцията за риска

Заслужава да се отбележи, че макар да намира известно приложение в политическия процес на вземане на решения, концепцията за риска и въобще постиженията на рисковия анализ почти не се използват при изследванията на самия политически процес. По-конкретно, изследванията рядко прилагат концепцията по отношение на формирането на политики (какви рискове се идентифицират, каква е преценката за тяхната значимост, как се анализират причините за тях, доколко е ефективна избраната схема за тяхното управление и т.н.). Поради това използването на рисковия анализ в изследванията на политиките изглежда ограничено. Тази ограниченост изпъква по-ясно на фона на една възможност за използване на концепцията за риска – концептуализирането на самите публични политики като процес на „политическа обработка на рискове“ (по-нататък тази възможност и нейният аналитичен потенциал се разглеждат по-подробно).

К. Горните особености на изследванията пораждат и онзи ефект, който вече бе споменат – създава се идеализирана представа, целите и ефектите на политиките ако не винаги, то поне „като правило“ се считат за социално полезни, в интерес на дадена целева група или на обществото като цяло. Почти не се допуска възможността политиките да целят постигането на резултати, които не са публично обявени или може да не бъдат социално полезни или дори да имат престъпен характер, т.е. да преследват цели, които нанасят вреди на обществото или определени групи (например да са в интерес на малки групи, но да са вредни за други или обществото като цяло). В същото време има изследвания, които показват, че правителствената девиантност е съвсем реален факт, че тя може да се забележи в действията на много правителства и че често се проявява чрез правителствени политики. В изследванията на политиките обаче рядко се среща представата за девиантни политики, техните мотиви, „техники“ за формулиране, последствия. Вместо това обикновено се създава позитивна представа, постигана по различни начини, като общото между тях е, че се наблюдава и изследва само „видимата“ страна на политиките, т.е. като политики се идентифицират само действия (решения), които са публично обявени, но се обръща малко внимание на факта, че политиките може да се

провеждат и като се идентифицират и адресират едни проблеми (рискове) и се игнорират други; като се идентифицират погрешно (възможно – преднамерено) причините за даден проблем; като се обявяват цели, които не може да бъдат постигнати чрез избраните средства за тяхното постигане (избраните средства постигат други цели); като не се обявяват всички цели на прилаганите политики; като не се предприемат никакви политики по отношение на даден риск (преднамерено бездействие).

Л. Макар че темата се обсъжда (един от „подходите“ за изследване на политиките се свързва с теории на елитите), вниманието към тези, които „правят политиките“ – вземащите решения, и по-конкретно техният капацитет да „решават задачи“, т.е. да формулират и прилагат адекватни политики, спецификата на начина, по който вземат решения, тяхната рационалност – остават извън основното русло (мейнстрийма) на изследванията. Въпреки че отдавна е забелязано, че т.нар. елити не се изследват адекватно, някакви значими промени в изследванията не настъпват. По отношение на политическите елити се прилага подход, подобен на споменатите по-горе – доколкото все пак се изследват, фокусът е върху официалния, „публичен“ елит, без в представата за политиките да се включват неформални, властващи групи, „задкулисни“ групи с особено силно влияние върху вземаните решения; не се допуска възможността официалните елити всъщност да играят ролята на посредници между широката публика и вземащи решения, които остават неизвестни за публиката. Затова в изследванията на политиките рядко се срещат такива като „Властващия елит“ на Ч. Р. Милз. По същия начин се пренебрегва и спецификата на груповата рационалност на вземащите решения (и техния когнитивен капацитет – интелигентността), включително и особености на груповата им психика. Почти никога в изследванията не се прокрадва онова съмнение, за което говори Улрих Бек: „...подозрението, че онези, които застрашават публичното благоденствие, и онези, които са упълномощени да го защитават, може да се окажат едни и същи“ (Бек, 1999: 206).

Добре е все пак, че някои учени от други науки се осмеляват „да подозират“ наличието на факти, които впрочем подвластните групи отдавна също подозират. Но в изследванията на политиките липсва постоянен фокус върху тези „подозрения“ и те не присъстват като компонент на представата за публични политики. А несъмнено това са важни фактори на формирането на политиките. Изследвания по някои от тези проблеми са правени само за отделни случаи, обикновено – за фигури на диктатори, но се пропуска фактът, че и при демократични режими може да възникват, да преживяват експанзия и да придобиват силно влияние групи на властващи елити със специфична рационалност. Но, както беше посочено, съвременните изследвания на политиките са твърде далеч и от сериозни наблюдения на добронамерeността, рационалността, интелигентността и менталното здраве на индивиди и групи, които контролират обществата. А изследователите въобще са твърде предпазливи да повдигат такива въпроси. Всъщност заниманията с особеностите на груповата рационал-

ност и интелигентност на властващи елити са изключителна рядкост. Но не е необходима особена прозорливост, за да се предположи, че точно тези аспекти на процеса на вземане на решения са особено важни и могат да помогнат да се разбере защо резултатите от процеса на формиране на политиките, т.е. взетите решения, са такива, каквито са, а не други.

М. Едно от най-важните последствия от посочените особености е, че се разкъсва причинно-следствената връзка между политическите решения и последствията от тях. Впрочем има немалко аргументи в подкрепа на предположението, че разкъсването е инструментално – така се „защитават" вземащите решения от критики и недоволство, тъй като разкъсването на връзката не позволява да се свързват нежелани ефекти с провежданите политики, въпреки че именно те може да са ги породили. Един забележителен социолог – Никлас Луман (Luhmann, 1993), променя широко приетото виждане за риск, представяйки го като идентифициране на причинно-следствена връзка между взети решения и евентуални негативни последствия от тях. От гледна точка на вземащите решения Луман сигурно е прав – идентификацията на такава връзка е политически риск за тях, ако възникнат негативни ефекти от взетите решения. Затова разкъсването на връзката (чрез поддържане на незнание, тайна или създаване на деформирано знание) е важно средство за неутрализиране на политическия риск. Поради това някои социолози твърдят, че незнанието може да бъде полезно за поддържане на социалния ред. Същото се отнася, разбира се, и за тайната и създаването на частично, противоречиво знание. Освен това чрез тези средства става възможно да се провеждат политики, които голяма част от обществото не одобрява поради негативните им резултати, но се избягва поемане на отговорност за тези политики и не се предизвиква съпротива срещу тях. От друга страна, поради политически контрол и въздействия изследванията и оценките на политиките често, дори обикновено, вземат официално обявените цели на политиките за „чиста монета" и въобще не допускат съществуването на „невидими страни" на политиките, например не допускат наличието на необявени цели, които са „вградени в политиките", което може да се постига чрез идентификацията (и политическото признаване) на социалнозначимите проблеми или чрез избор на неадекватни средства за постигане на официалните цели на политиките (не се изследват адекватността на средствата и целите), или по някакъв друг начин. Изследователски интерес към тези въпроси е почти невъзможен, тъй като обикновено се етикетира като „конспиративна теория", а когато различията между обявените цели и реалните резултати все пак станат ясни за широката публика, различията се обясняват с неволни грешки при формулиране на политиките или с неочаквани последствия или някакви други фактори.

Н. Описаното състояние може да обясни защо изследванията на политиките (тяхното формиране) обхващат главно формалните участници в процеса и техните институционализирани взаимодействия, но неформалните участници и страни на процеса, които често пъти, дори обикновено, са по-важни за фор-

мирането на политиките, остават извън вниманието на изследванията. Може да се каже, че в крайна сметка изследванията на политиките обикновено обхващат само част, при това видимата, „светла“ част на своя обект. Поради тази и други особености на изследванията обаче става възможно да възникне една значителна, непозната и поради това „невидима“ за публиката част от публичните политики, а наличието на такава „невидима“ („неосветена“ или „тъмна“) страна на политиките всъщност означава, че те губят прозрачност и в една или друга степен – публичния си характер. Тези и други дефицити на изследванията на ефективността на политиките (мерки, програми) вероятно могат да обяснят странното съчетаване между прилагане на мерки (понякога – продължително и със значителни ресурси) и доминиращи позитивни оценки за тяхната ефективност, от една страна, и от друга – липсата на значими позитивни ефекти от прилаганите мерки – ситуация, която ясно може да се забележи например в политиките за социално включване (намаляване на социалното изключване) през последните десетилетия.

Посочените особености на изследванията на публичните политики, разбира се, не изчерпват всички съществуващи проблеми, но правят разбираема констатацията, че не е постигнат значителен напредък в капацитета да се разберат политиките и да се създадат адекватни обяснения за тях. Както забелязва Саймиън – броят на изолираните изследвания, използващи различни подходи и методи, расте, но увеличаването на обяснителния им потенциал е слабо.

Затова изследователите не могат да постигнат консенсус по обекта и предмета на изследванията, изследователските резултати рядко са възпроизводими, а създаваното знание е фрагментирано, противоречиво и рядко дава възможности за значителни обобщения и сравнения. Позовавайки се на Смит и Ларимър (Smith & Larimer, 2009: 4), Др. Драганов (Драганов, 2015) подчертава доста разпространеното мнение, че в изследванията на публичните политики е възникнал „интелектуален разлом“, поради което някои автори описват изследванията като „стълпотворение от езици, при което всички участници говорят встрани, а не един на друг“. Други предлагат „методологически плурализъм“, т.е. да не се изисква следването на определени научни процедури и методи (теория – хипотези – емпирична проверка на хипотези), а научните изследвания да се разглеждат повече като „производство на „интерпретации“ за живота или „вярвания“, отколкото като неопровержими „факти“ или „знание“ (Cairney, 2013: 13). Поради методологичния плурализъм е трудно да се преценява научната стойност на отделните изследвания и техните резултати – всяко изследване има собствена стойност, оценявана в рамките на възприетия подход. Изследванията на политики, подобно на анализа на политики, придобиват характер на изкуство вместо развиващо се научно направление. По този начин изследователските резултати, от една страна, са несъпоставими, а от друга – лесно стават зависими от други фактори (най-често – въздействия от „околната среда“, а по-точно – от страна на вземащите решения), които пораждат когнитивни изкривявания.

Поради своите особености изследванията и особено преценките за публичните политики често се оказват твърде „благоприятни“, което често означава – непълни и неточни. Може би най-ярък пример за това е фактът, че в голяма част от изследванията въобще не се поставя под съмнение, че целите на публичните политики винаги и непременно са социално полезни – напр. постигането на развитие, подобряване на качеството на живот на управляваните и т.н.

Разгледаните особености на изследванията, създаващи знанията (представата) за публичните политики, потвърждават, че непълната и „идеализирана“ представа за публичните политики наистина се корени в особеностите на изследванията на политиките.

„Особеностите“ на изследванията на публичните политики не са уникални

Сигурно е интересно и важно да се отбележи, че немалка част от посочените особености на изследванията на публичните политики са характерни и за други научни области, например социологическите изследвания, или макар и в по-малка степен – в изследванията на рисковете. Както например посочват Търнър, Шацки и ред други автори, социологическите изследвания са лишени от теория, фокусират се върху тесни изследователски проблеми, не се акумулира знание, създаваното знание често се състои от дескриптивни данни (Turner, 2006: 20).

Може да се добави и онова, което забелязват мнозина изследователи на публичните политики и рисковете – произведеното знание е фрагментарно, противоречиво и „политизирано“, т.е. състоянието му позволява то да бъде използвано за различни политически цели.

Тези прилики дават основания също да се предположи, че в изследванията на публичните политики има и друго сходство със социологическата наука – в знанието за публичните политики вероятно съществуват „бели петна“ – неизследвани или слабо изследвани сегменти на социалните реалности, които се запазват дори ако наличието им е известно (затова Мишел Фуко говори за преднамерено „неизследване“). Вероятността за наличието на такива „петна“ е висока поради посочената по-напред „защитна роля“ на разкъсването на каузалните връзки между политиките и ефектите от тях като средство за ограничаване на политическите рискове – рисковете от компрометиране на вземащите решения, загуба на легитимност, критицизъм при възникване на негативни ефекти от взети решения. Може да се намерят многобройни експлицитни потвърждения на това състояние, например цитираният по-горе Р. Саймиън, който изрично твърди, че „...Почти всеки аспект на правенето на политики … остава обвит в незнание и дори тайна“ (Simeon, 1976: 549).

Но ако „белите петна“ в знанието относно публичните политики намаляват рискове за вземащите решения и допринасят за поддържане на политическа стабилност, те имат и друга страна – ерозия на прозрачното, отчетно, открито,

демократично управление с широко гражданско участие. Евентуална експанзия на „белите петна“ представлява сериозна заплаха за политическата демокрация, тъй като частичното противоречиво знание, поддържането на незнание (чрез неизследване), използването на тайна и други подобни средства (манипулация, измами, лъжи) премахват основната идея на демократичната теория – идеята за добре информирания гражданин, който е в състояние да прави информирани избори.

Ето защо има смисъл да се направи опит за идентифициране на „бели петна“ в знанието за публичните политики – пренебрегвани, слабо познати или дори непознати – аспекти на политиките, които може да създават рискове за демокрацията и обществата. Първата стъпка в това направление е да се направи преглед на основните компоненти на самата представа за публичните политики и евентуално да се допълни тази представа с някои липсващи компоненти, т.е. да се внесат промени в концептуалната рамка за политиките.

Литература

Бек, У. (1999). Световното рисково общество. София: Обсидиан.

Драганов, Д. (2015). Ролята на пенсионната политика за намаляване на бедността сред възрастните в България. Дисертация за присъждане на образователна и научна степен „доктор“, ИФС–БАН, непубликувана.

Танев, Т. (2008). Анализ на публичните политики. София: Военно издателство.

Томова, Т. (2008). Изработване на политики, програми, проекти. София: Българско училище за политика.

Arrow, K. (1951). Social Choice and Individual Values New York: John Wiley & Sons, Inc.- London: Chapman & Hall Limited.

Bardach, E. (2000). Practical Guide for Policy Analysis. New York: Chatam House Publ.

Boden, R. & D. Epstein (2006). Managing the research imagination? Globalisation and research in higher education. – Globalisation, Societies and Education, 4(2): 223–236.

Bromell, D. (2012). Evidence, Values and Public Policy. ANZSOG Occasional Paper, the Australia and New Zealand School of Government.

Chong, D. (2013). Degrees of Rationality in Politics. – In: Leonie H., O. Sears & J. S. Levy (eds.). The Oxford Handbook of Political Psychology [online publication]. https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199760107.001.0001/oxfordhb-9780199760107

Cairney, P. (2013). Understanding Public Policy. New York: Palgrave Macmillan.

Dente, B. (2013). Understanding Policy Decisions. New York: Springer International Publishing.

DiNitto, D. & T. Dye (1983). Social Welfare Politics and Public Policy. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Dye, T. (1981). Understanding Public Policy. New York: Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Engelen, E., I. Erturk, J. Froud, S. Johal, A. Leaver, M. Moran, A. Nilsson & K. Williams (2011). After the great complacence: Financial crisis and the politics of reform. Oxford: Oxford University Press.

European Court of Auditors (2017). Special Report, Youth unemployment – have EU policies made a difference? An assessment of the Youth Guarantee and the Youth Employment Initiative, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_5/SR_YOUTH_GUARANTEE_EN.pdf

Habermas, J. (1995). Reconciliation Through the Public Use of Reason: Remarks on John Rawls' Political Liberalism. – The Journal of Philosophy, 92(3): 109–131.

Heffernan, M. (2012). Willful Blindness: Why We Ignore the Obvious at Our Peril. Bloomsbury USA.

Jervis, R. (1976). Perception and misperception in international politics. Princeton, NY: Princeton University Press.

Kasperson, R. (1992). The Social Amplification of Risk: Progress in Developing an Integrative Framework. – In: Krimsky, S. & D. Golding (eds.). Social Theories of Risk. Praeger.

Knoke, D. (1993). Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making. – In: Wilson, W. J. (ed.). Sociology and Public Agenda. London: Sage.

Krugman, P. (2009). How Did Economists Get It So Wrong? The New York Times Magazine, Sept. 2, https://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html

Larson, D. (1985). Origins of containment. Princeton, NY: Princeton University Press.

Licha, I. (2000). A Cultural Approach to Social Policies. – Cultural Dynamics, 12(2): 151–163.

Luhmann, N. (1993). Risk. A Sociological Theory. New York: A. de Gruiter.

Luhmann, N. (1988). Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. – In: Gambetta, D. (ed.). Trust: Making and Breaking of Cooperative Relations. Oxford: Basil Blackwell.

Mills, C. (1956). The power elite. New York: Oxford University Press.

Peters, B. (2015). Advanced introduction to Public Policy. Edward Edgar.

Ravetz, J. (1990). The Merger of Knowledge with Power. New York: Mansell.

Ravetz, J. (1971). Scientific Knowledge and Its Social Problems. Oxford: Oxford University Press.

Ripley, R. (1985). Policy analysis in political science. Chicago, IL: Nelson Hall Publishers.

Sen, A. (1999). Development as Freedom. Oxford: Oxford University Press.

Simeon, R. (1976). Studying Public Policy. – Canadian Journal of Political Science, 9(4): 548–580.

Simon, H. A. (1957). Models of man: Social and rational. New York: Wiley.

Smith, K. & C. Larimer (2009). The Public Policy Theory Primer. New York: Westview Press.

Solesbury, W. (2001). Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going. Centre for Evidence Based Policy and Practice, Univ. of London, Working Paper 1.

Turner, J. (2006). American Sociology in Chaos: Differentiation without Integration. – The American Sociologist, 37(2): 15–29.

Weiss, C. & M. Bucuvalas (1980). Truth Tests and Utility Tests: Decision – Makers' Frames of Reference for Social Science Research. – American Sociology, 45(2): 320–333.

Wildavsky, A. (1990). Speaking the Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis. Boston: Little Brown.

Wilson, C. (2006). Public Policy: Continuity and Change. Illinois: Waveland Press.

Глава втора

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ИЗГРАЖДАНЕ НА ПО-РЕАЛИСТИЧНА ПРЕДСТАВА ЗА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ. ПОЛИТИКИТЕ КАТО ОБРАБОТКА НА РИСКОВЕ

Духомир Минев

Следващото изложение е организирано въз основа на две взаимносвързани идеи. Едната е, че съдържащата се в изследванията на рисковете и по-конкретно – в социалните теории на рисковете, представа за социална обработка на рисковете може да предостави важна теоретична подкрепа за изследване на публичните политики. Втората идея е, че за да се изгради една по-реалистична представа за публичните политики, тя трябва да включва представа за основния актьор, който формулира политиките, а по-точно – представа за неговата рационалност, начин на мислене, мотиви, базисни цели и стратегии за постигането на целите. Без такава представа за актьора, респективно неговата рационалност, едва ли е възможно да се формира и адекватна представа за „продукта“ на рационалността на актьора – публичните политики, и да бъдат разбрани техните особености. Затова по-нататък се използва класическият анализ на Макс Вебер за различните видове рационалност.

1. Основни идеи на социалните теории на рисковете

В социалните теории на рисковете централна роля играе концепцията за „социална обработка“ на рисковете, според която обществата използват определени социални ресурси за справяне с рисковете и за постигане на развитие. Концепцията е основана на идеи на Парсънс, Смелсер, Етциони и др. Процесът на обработка на рисковете се състои от отделни фази: идентификация на даден риск; анализ на идентифицирания риск (установяване на причините за неговото възникване); предприемане на действия (мерки) за въздействие върху причините с цел превенция на риска или създаване на системи (застрахователни, осигурителни) за отстраняване на последствията (щетите) от риска, ако той не може да бъде избегнат; оценка и подобряване на ефективността на предприетите действия за справяне с риска. Ако социалната обработка на рисковете се подобрява, това е фундаментално русло на развитието и начин за постигане на развитие. Според концепцията при „социалната обработка“ на рисковете се използват няколко основни социални ресурса[6]. Най-често се посочват следните: знание, власт, ценности, емоции, рационалност (Zinn, 2008: 180).

[6] Известно е например, че Парсънс посочва пет такива ресурса: пари; власт; социално влияние; ценности; данни (знание). Изследователи на рисковете предлагат други ресурси – вж. Renn, 1992: 180.

От социалните теории на рисковете може да се извлекат няколко важни тези относно социалните ресурси и самия процес на неутрализиране на рисковете:

- основният набор от социални ресурси е универсален – той не зависи от социално-политическата организация, валиден е за различни типове общества през по-голямата част от човешката история;
- тъй като са тясно свързани и взаимно си влияят, отделните ресурси образуват сложна цялост – комплекс от социални ресурси. Могат да възникват различни комплекси, т.е. различни комбинации от ресурсите. Така, въпреки че основният набор от ресурси е универсален, комплексите, които те образуват, може да са съвсем различни поради това, че ресурсите може да са в различно състояние и да са комбинирани по различни начини: различни видове ценности може да се комбинират с различни видове знание в условия на власт, която е конструирана и упражнявана по различни начини;
- комплексният характер на социалните ресурси намира израз и в това, че при техните връзки и взаимодействия се създава „краен продукт“, който всъщност е и основното средство за социалната обработка на рисковете – даден тип рационалност. Тук разглеждаме рационалността като начин на мислене (начин, по който се придава смисъл на реалностите, по който се обработват рисковете). Този начин на мислене определя и капацитета за социална обработка на рисковете, за тяхното неутрализиране и за постигане на напредък, социален прогрес, развитие (Renn, 1992: 180);
- нито един от социалните ресурси сам по себе си не е достатъчен за успешна обработка на рискове, респективно – за формиране на развитийна траектория на социалната динамика. С други думи, нито един ресурс сам по себе си не може да осигури по-високо ниво на рационалност от нивото, което се постига чрез комбинация от ресурсите. Поради това хипертрофирането на влиянието и доминацията на който и да е ресурс формира специфичен тип рационалност, за която е характерен определен (и ограничен) капацитет за обработка на рискове. Така например хипертрофирането на моралния комплекс според Дюркем може да породи социална патология, която включва прекален алтруизъм, нарастваща репресия и дълбоко фаталистична култура. Според него стари форми на колективна моралност са били изоставяни, защото са функционално неадекватни на масовите индустриални общества (Saunders, 1993: 71). Дюркем е обърнал внимание и на последствията от обратна промяна – евентуална ерозия и колапс на моралните ценности, която вероятно би могла да бъде толкова разрушителна, колкото и хипертрофирането на комплекса от ценности. При това в съвременните общества има много повече признаци за разпадане на моралните ценности, отколкото тяхното хипертрофиране.

Логично е да се счита, че по аналогичен начин би повлияла върху рационалността както доминацията на знанието (винаги непълно и несигурно), така и доминацията на властта.

- В обществата съществуват различни групови рационалности – тъй като различни социални групи използват различни комплекси (комбинации) от социални ресурси, те формират и се придържат към различни типове рационалност. Различията между груповите рационалности е предпоставка за несъгласия по повод на социалната обработка на рисковете, затруднява постигането на консенсус и така постоянно генерира конфликтност между групи с различна рационалност;
- Доминиращата позиция на дадена група в обществото е неразривно свързана с доминация при формирането на политиките (доминация на нейната групова рационалност). Именно тази доминираща групова рационалност има решаващо значение за протичането на социалната обработка на рисковете. Заедно с това взаимодействията между доминиращата групова рационалност и рационалностите на други групи (и възникващите при това конфликти) също може да оказват влияние върху процеса на социалната обработка на рисковете.
- Въз основа на представените тези може да се направи извод, че основните фактори, определящи протичането на процеса на социална обработка на рисковете, може да се сведат до доминиращата групова рационалност и начина, по който тя взаимодейства с някоя друга, различна от нея, групова рационалност.

За идентифицирането на такива два различни типа рационалност може да се използва една от най-влиятелните идеи на Макс Вебер (Weber, 1978) – описаните от него инструментална (целева) и ценностна (същностна) рационалност.

За по-нататъшния ход на настоящото изследване е необходимо да се отговори на въпроса дали и по какъв начин горните тези, извлечени от социалните теории на рисковете, и посочените от Вебер типове рационалност може да послужат при концептуализирането на формирането на публичните политики.

2. Публичните политики като социална обработка на рискове

По-долу се обсъждат и конкретизират основанията за използване на идеите от социалните теории на рисковете за създаване на една друга представа за публичните политики, която да служи като ориентир при техните изследвания. Водещата идея е, че е възможно публичните политики да се разглеждат като процеси на обработка на рискове, които заплашват обществата като цяло или отделни техни сегменти.

2.1. Фази на обработката на рисковете и политически цикъл

Сравнявайки социалните теории за рисковете и изследванията (по-точно – оценъчните) на политиките, веднага се забелязва едно интересно и значимо сходство между тях. Както беше посочено, социалните теории на рисковете

разграничават няколко фази в процеса на социална обработка на рисковете. Според концепцията за политическия цикъл публичните политики са процес, който също обхваща няколко етапа, които забележително съответстват на фазите на обработка на рисковете: определяне на „дневния ред“ или политическо признаване на значимостта на дадени рискове (съответстваща на фазата идентификация на рисковете, които ще бъдат подложени на социална обработка), формулиране на политики, прилагане на политиките, оценка на ефектите и евентуално – нов дизайн на политиките (Werner & Wegnich, 2007; May & Wildavsky, 1978).

Това значително сходство между схващането за фазите на социалната обработка на рисковете и фазите на политическия цикъл не е достатъчен, но все пак е важен аргумент в подкрепа на използването на идеи и резултати от рисковия анализ при изследване на публичните политики.

2.2. Фактори на публичните политики

Както бе посочено при прегледа на изследванията на политиките, някои изследователи отдавна придават особено значение на определянето на основните фактори на политиките, тъй като го считат за сърцевината на една теоретична рамка. Според Р. Саймиън идентифицирането на базисните фактори на политиките и въвеждането им в изследванията на политиките е необходимо за създаването на политическа теория, която обяснява защо едни алтернативи се предпочитат пред други (Simeon, 1976).

Основният въпрос, който ни интересува тук, е дали социалните ресурси, използвани за неутрализиране на рисковете, може да се разглеждат като фактори на публичните политики, а при положителен отговор – как именно „работят“ тези фактори. Такава възможност за използване на постиженията на теориите на рисковете би помогнала за излизане от затрудненията, на които се натъкват опитите да се идентифицират факторите на политиките в рамките на изследванията на политиките.

Да напомним, че при прегледа на социалните ресурси за обработка на рискове бяха посочени: власт, знание, ценности, емоции, рационалност. От друга страна, прегледът на изследванията на политиките показа, че се предлагат още три други фактора: идеологии, конфликт и нормативен ред. Според нас идеологиите и конфликтът играят специфична роля при формирането на политиките, поради което не се разглеждат като фактори (по-нататък се обсъжда тяхната роля). По повод на нормативния ред се счита, че тъй като политиките се формулират в рамките, определени от системата от закони, изглежда логично нормативният ред да се разглежда като фактор на публичните политики. Това, разбира се, е така, но самият нормативен ред също се формира чрез политически процес на вземане на решения и така попада под влиянието на неговите основни фактори. При това централният актьор, който формира нормативния ред, е същият, който формира и политиките. Поради това нормативният ред едва ли може да играе самостоятелна роля като фактор, който направлява правенето на

политики. Освен това може да се провеждат политики и без оглед (независимо от) съществуващите нормативни рамки – в немалко случаи политиките нарушават съществуващи закони, включително и конституцията на дадена страна. Все пак, макар и с тези уговорки, нормативният ред (законовата рамка) в някои случаи наистина би могъл да повлияе върху формирането на политиките.

Що се отнася до първата посочена група фактори (власт, знание, ценности/емоции, рационалност), по-долу се обсъждат връзките и взаимодействията между тях, както и възможностите, които те предлагат при търсене на обяснения за фундаментални черти на политиките. Предварително ще отбележим, че в края на краищата този комплекс от фактори се свежда до един – доминиращата групова целева рационалност на властващите елити.

А) Власт

Въпреки че „властта“ присъства по един или друг начин в редица виждания за факторите на формиране на политиките, все пак доминира стремежът да се акцентира върху демократичността на вземането на решения на макониво, като за целта се подменят властващи групи като субект на вземането на решения с широк спектър от различни и равнопоставени актьори (част от които са извън системата на властта). По такъв начин се формира и друга централна особеност на изследванията – силно се редуцира ролята на властващите елити при формирането на политиките.

Според едно широко разпространено мнение в рамките на „традиционния макиавелизъм“ политиките се свързват с напълно разделени групи: политическата власт формулира политиките, експертите (вкл. администрацията) ги прилага, гражданите приемат последиците от тях. Но се твърди, че съвременният мейнстрийм на изследванията на политиките е сложил край на макиавелизма. В рамките на съвременното разбиране за публични политики представители и на трите групи са участници в процеса на политиките, в който разменят властови ресурси и интереси (или ценности). Приема се, че политиките се основават на публично-частен консенсус, което означава, че едно експертно създадено съдържание на политиките, за да се превърне в политики, трябва да бъде възприето като вярно от цял кръг актьори, които от гледна точка на обединения властови ресурс, с който разполагат, са достатъчни да превърнат намерението за политики в действие за постигане на общи цели. Така на преден план изпъква играта между множество влиятелни участници, които споделят или разменят ресурси, интереси, ценности; частните актьори влияят върху процеса на политиките заради контрола върху определен властови ресурс, който няма политически характер, но ги превръща в част от процеса на политиките; политиките трябва да получат критична маса обществена подкрепа; политиките и социалните им резултати зависят от групите, към които са насочени политиките (Томова, 2020).

Според нас именно тази централна характеристика на мейнстрийма (основния поток) е една от основните причини за „интелектуалния разлом“ на

изследванията на политиките и по-точно – за „пропускането“ на основен фактор на формирането на политиките. Затова и основно средство за преодоляване на „разлома“ е именно връщането към това, което наричат „макиавелистка концепция“, по-точно – въвеждане на фактора власт в изследванията на политиките.

Разбира се, смисълът (съдържанието) на фактора „власт“ следва да се уточни, като за целта може да послужат две начални тези:

- Централен аспект (ядро) на всяка власт е частният монопол (индивидуален или групов) върху процесите на вземане на решения, които са задължителни за всички, а не само за вземащия решения[7]. Очевидно твърдението е напълно валидно (даже – особено валидно) за вземането на социално значими решения (решения на макросоциално ниво), каквито са тези в сферата на публичните политики;
- Наличието на частен монопол повдига въпроса кой е „монополистът“, или с други думи – кой е рационалният актьор? Едва ли има по-подходящ кандидат за тази роля от „властващия елит“ в смисъла на Ч. Р. Милз.

Етциони определя елита като „социетален контролен център, който специализира в кибернетични функции на обработка на знание и вземане на решения и подава контролни сигнали към социеталните единици“. Според него терминът „елит“ е за предпочитане пред „лидерство“, защото той се отнася до социетална субструктура, а не до личностни качества. Членовете на един елит може да притежават или не лидерски качества. Способността на елита да функционира зависи до голяма степен от позициите на неговите членове и технологиите и ресурсите, с които разполага, а не от техните личностни качества. Освен това един елит не е непременно „елитарен“. Елитарността е димензия, чрез която елитите може да бъдат характеризирани, но не е част от тяхната дефиниция (Etzioni, 1968: 113).

Ч. Р. Милз въз основа на емпирични данни показва, че малка група от богати и властни индивиди контролира основните институции – политическите, икономическите, военните. Тази група включва политически лидери на най-високо ниво, собственици и управляващи в големите корпорации, военни с най-високи рангове (Mills, 1956), които Милз нарече „властващ елит“. Впрочем резултатът от изследването на Милз беше потвърден от президента Айзенхауер, който през 1961 г. в своето прощално слово потвърди наличието на такава група и официално предупреди, че тя („военно-промишленият комплекс“, както той наричаше властващия елит) представлява опасност за демокрацията. Днес има много основания да се твърди, че установеният от Милз модел на упражняване на властта има универсален характер и че отъждествяването на властващия елит с „военно-промишления комплекс“ вече не е актуално, тъй като границите

[7] Другото „ядро“, което обикновено се посочва (напр. М. Вебер), е способността да се принудят всички да следват взетите решения.

на властващите елити са се променили значително. Тази група на богатите и властните обхваща и други такива „членове на клуба“ в самата Америка, а освен това отдавна е надраснала границите на САЩ. С различни вариации точно такива групи, а не (само) онези, които играят официални роли на публичната политическа сцена, вземат наистина важните решения не само в САЩ, но и в почти всички други страни. При това те са свързани в наднационални мрежи и често действат координирано. Затова много други автори потвърждават мнението на Милз. Реалната власт в обществото, забелязва Питър Бъргър, може да не се намира в официалните институции. Ето защо ползата от фокуса върху властващия елит е в насочването на вниманието не само към политиците на публични позиции, но и към онези групи/мрежи, които понякога наричат „задкулисие“ („дълбока държава“ и т.н.) и които често, дори обикновено, играят ключова роля във вземането на решения. Точно тези групи са обвити в булото на мистерия и незнание поради трудностите да бъдат изследвани и слабия изследователски интерес към тях. Но ако те не бъдат включени като фактор на публичните политики, не е възможно да се изгради някаква приемлива представа за публичните политики и концептуална рамка за изследването им. „Когато социологът фокусира интереса си върху властта, той „ще гледа зад“ формалните механизми, за които се предполага, че регулират властта в общността... В някои случаи той може да стигне до извода, че да се търси реалната власт в публично признатите места е доста заблуждаващо“, пише Бъргър (Бъргър, 1999: 39). Бъргър не казва къде все пак бихме могли да търсим реалната власт, но Уолърстийн посочва важна нейна локация – в една лодка с престъпността. Той специално подчертава свързването на политика и престъпност: „Бюрокрациите и политиците на слабите държави (и дори на по-силните), ставащи по-слаби и губещи всеобща легитимност (и следователно значителен контрол), са били склонни в много случаи да слеят своите интереси с тези на всемогъщи мафии. В такива случаи може да бъде безполезно и безсмислено да разграничаваме тези две групи“ (Бъргър, 1999: 39). Ако според Милз и Бъргър реалната власт е напуснала официалните институции и така е започнала да придобива неформалност, то Уолърстийн ни казва къде я е отвела неформалността – към сраставане с престъпността. Ето защо изследването на политиките би трябвало да се интересува и от девиантността и престъпността на политиките, а представата за публичните политики би трябвало да съдържа възможности (ориентири) за обсъждане на такива проблеми.

Предимство на виждането за властващите елити като централен рационален актьор е, че насочва вниманието в няколко важни направления. Едното е наличието на неформални, „непублични“ участници, които се намират извън кръга на официалните участници и публичните институции (напр. правителствата), които понякога просто „съобщават“ решения, взети от властващи елити (които дори не е задължително да присъстват в официалните институции), както и сраставането между официалните институции и други структури с откровено престъпен характер.

Второто направление, към което насочва вниманието представата за властващите елити (групи) като централен рационален актьор („монополист“), който осъществява политическа обработка на рисковете, е свързването, взаимното проникване на структури, които по вече остаряла традиция се разглеждат като противници – от една страна, „истеблишментът“, тези, които контролират обществата и поддържат съществуващия социален ред (главно – системата на власт и доминация), и от друга, престъпните структури, нарушаващи този ред. Това сливане значително се различава от представата, че многобройни и „видими“ (публични) участници във вземането на решения (администрация/бюрокрация и различни социални актьори) могат да играят значима роля в процеса. Такива, разбира се, има и наистина оказват влияние при вземането на решения, но фокусирането на вниманието върху тях създава подвеждащи впечатления: че видимите, формални участници изчерпват кръга на всички участващи; че тяхното участие е свързано с възможности за влияние; че взаимодействията между тези формални участници изчерпва целия процес на правене на политики, за който публиката бива информирана и може да наблюдава.

Тези впечатления са подвеждащи, защото:

- освен видимите (публично известни) участници може да има и други, които остават неизвестни, но може да бъдат много по-влиятелни от формалните участници (т.нар. задкулисие, „дълбока държава“ и др.);
- поради наличието на „не-публични“ участници голяма част от процеса на вземане на решения остава извън погледа на публиката;
- възможностите на формалните, публично известни участници да влияят върху вземането на решения са твърде различни.

Трето важно предимство на схващането за властващите елити като (централен) рационален актьор е, че предлага решение за един нерешен проблем – този за рационалността на политическия процес.

3. Рационалност на публичните политики – рационалност на „рационалния актьор“

Изложеното по-горе позволява да се погледне по друг начин на рационалността на публичните политики. Изглежда съвсем очевидно, че рационалността на централния актьор – властващите елити – е определяща за рационалността на самите политики. Потвърждение може да се намери и у А. Етциони, според когото решенията на макониво са обществени процеси, които се вземат в някаква социетална единица и зависят от специфичните качества на единицата, в която се вземат решенията. Поради тази причина, ако членовете на такава единица са изолирани един от друг, те биха достигнали до решения, които са съвсем различни от тези, които индивидите споделят като членове на единица за вземане на решения. Вземащите решения си влияят един на друг и този ефект

отчасти се определя от техните позиции в структурата на обществена единица, която решава. Следователно – твърди Етциони – социеталното вземане на решения се влияе от морфологията на социалната единица, в която се вземат решенията (Etzioni, 1968: 266). Аналогични мнения изказват и други автори, например М. Ефернан (Heffernan, 2012).

Логиката на този подход очевидно отвежда и към други изводи.

Първо, формирането на публичните политики не е нерационално – то е подчинено на определена рационалност. Тъй като комбинирането (взаимодействието) на останалите фактори на политиките (или социални ресурси за обработка на рискове) се изразява във формирането на определена рационалност и обработката на рисковете протича в рамките на (чрез) тази рационалност и се определя от нея, то именно дадена рационалност, разбирана като начин на мислене, а следователно като начин за обработка на рисковете (и характерната за този начин ефективност на обработката им) изпъква като централен фактор на публичните политики.

Второ, фокусът върху модела на рационалния актьор и върху властващите елити като такъв актьор предопределя и типа на рационалност на политиките – очевидно решаваща е рационалността на централния актьор в процеса на формиране на политиките. Именно рационалността на властовия елит има най-голям обяснителен потенциал по отношение на политиките (например при търсене на отговор на централния въпрос на Саймиън: защо едни алтернативи се предпочитат пред други). Със сигурност може да се твърди, че всички останали интерпретации са в една или друга степен изкривявания на представите за реалностите (знанието за тях). Изкривяванията се дължат най-вече на преследването на други цели, например да се пригоди представата за формирането на политиките към демократичната теория и нейните постулати или да се прекъсне връзката между последствията от вземаните решения и властващите елити (тяхната рационалност).

Освен всичко друго, идентифицирането на груповата рационалност на властващите елити като обобщаващ, основен фактор на политиките значително опростява набора от фактори на политиките, като ги свежда до едно ядро – именно доминиращата групова рационалност на властовия елит.

Мнението, че рационалността на централния актьор определя и рационалността на политиките, повдига основния въпрос: каква е рационалността на централния актьор в процеса на формиране на политиките?

4. Една нежелана концепция

Търсенето на отговор на горния въпрос и въобще опитите за разгадаване на начина, по който групите на властващите елити мислят и вземат решения, се натъкват на значителни затруднения. Дори бегъл поглед към изследванията на рационалността на властващите елити например показва, че десетилетия наред използването на концепцията на М. Вебер за различните типове рационалност,

и в частност за инструменталната (формална, целева) рационалност, непрекъснато и остро се критикува, правят се опити за намиране на заместител. Но въпреки полаганите усилия постигнатото не изглежда впечатляващо и представата за инструментална рационалност е показвала учудваща устойчивост.

През 60-те години на миналия век например един от най-авторитетните критици на използването на инструменталната рационалност при изследване на вземането на решения на макрониво А. Етциони пише: „Въпреки повтарящите, валидни и ефективно представяни критики на понятието инструментална рационалност, то все още играе централна роля в социалните науки, както и в популярните представи за вземането на решения“ (Etzioni, 1968: 245). Поради продължаващото използване на концепцията за инструментална рационалност вместо една по-обхватна и балансирана представа паралелно се правят както изследвания, основани на концепцията за инструментална рационалност, така и изследвания, показващи тежките недостатъци на тази концепция. Според Етциони представата за инструменталната рационалност е била най-разпространена сред лаиците и следователно сред обектите на социалните изследвания, а самите изследователи, разчитайки на тази популярна концепция за рационалност, виждали света в аналитични срезове вместо през синтезиращите очи на системните метатеории.

Основната критика към концепцията за инструменталната рационалност е, че тя не съдържа представа за достатъчно демократичен процес на вземане на решения. Освен това социеталните актьори преследват няколко цели и ценности едновременно, но няма нито висши, нито общи критерии за подреждането им по значимост; не е възможно да се идентифицира една върховна ценност, доминираща над всички, за да се определи приоритетност на целите.[8]

Критиката е насочвала търсенето на заместител на концепцията към представа за цялостна (изчерпателна, обхватна) рационалност, при която комбинирано се преследва набор от цели. Но и разширената представа за рационалност на макрониво също не се приема, защото поради стремежа към „всеобхватност“ се въвеждат елементи, които пречат на пълната оптимизация и така възниква нерационалност.

Впрочем през 80-те години критиките се разширяват – те вече отхвърлят не само отделни рационалистични концепции, но и самата идея за рационално вземане на решения на макрониво. Позовавайки се на работи на Хърбърт А. Саймън, някои автори директно твърдят, че един от основните продукти на елитаристката рационалност – публичните политики, не могат да бъдат рационални (DiNitto & Dye, 1983: 4). Счита се дори, че вземащите решения на социетално ниво нямат базисни възможности за вземане на рационални решения.

---

[8] Типичен списък за САЩ например включва свобода, сигурност, демокрация, субективно равенство, рационалност, напредък и „подходящо включване“. Опитите за йерархизация на този списък изглеждат обречени на неуспех, тъй като няма критерии, които да подсказват относителните тегла на различните ценности.

Както видяхме, основният аргумент е, че условията, които са необходими, за да бъдат рационални политиките, са практически непостижими. Подчертава се, че повечето от вземащите решения на социетално ниво обикновено имат само част от информацията, която им е необходима, за да проучат всички релевантни последици от различните алтернативни решения. По правило те дори не знаят каква информация би била необходима и следователно те не знаят каква част от тази информация притежават или каква е нейната валидност, а нямат нито ресурси, нито време за събиране на допълнителна информация. Ред други автори поддържат същата теза – значителните ограничения на човешкия капацитет за обработка на информация водят до широко използване на когнитивна евристика или преки пътища, които могат да изкривяват вземането на решения от елитите (Jervis, 1976; Larson, 1985). Както бе посочено в предходната глава, това обяснение препотвърждава онова, което споменатият вече Хърбърт Саймън е нарекъл „ограничена рационалност“ (Simon, 1957).

Етциони счита, че социеталните центрове за вземане на решения често нямат съгласуван набор от ценности и цели; може да има несъгласие между различни центрове за вземане на решения или в звено от по-висок ранг, което инструктира лицата, вземащи решения; ценностите и целите може да са твърде неясни, за да осигурят необходимите критерии. Освен това презумпцията, че ценности и факти, средства и цели могат да бъдат разделени при вземането на решения, не е валидна, твърдят Етциони и ред други изследователи. Според Етциони рационалистичните модели не предоставят ефективен описателен, нормативен или аналитичен модел за поведението на макроактьорите.

Като алтернатива на „рационализма“ възниква т.нар. инкрементализъм[9], но и той не се налага като задоволителна концепция за начина, по който се вземат решения на макониво. Етциони вижда значението му главно в това, че е алтернатива на рационалистичното вземане на решения. Оказва се обаче, че инкрементализмът също носи основния дефект на рационалния модел – решенията се постигат чрез съгласието на участниците, без регулаторен център и институции. Такива решения отразяват интересите и целите на „по-силните“, тъй като участниците почти винаги се различават по своето влияние върху взетите решения. Всъщност има групи, които са напълно изключени от вземането на решения, тъй като тяхната „сила“ е твърде малка, за да повлияе на решения, постигнати чрез „партизанско взаимно адаптиране“. Освен това инкремента-

[9] Според инкрементализма вместо да се избират средства за постигане на целите (както се счита в рационалистичния модел), се избират цели, които са подходящи за наличните или сравнително достъпни средства; вземащите решения не разглеждат всички алтернативи, а само тези, които се различават инкрементално (т.е. в ограничена степен) от съществуващите политики. Инкременталната процедура на вземане на решения води не само до пропускане на проучването на основни алтернативи, но и до сходни на тях алтернативи, които са извън „познатия път на политики“ (Lindblom, 1965: 175).

лизмът не само игнорира онеправданите и политически слабите, но и съдържа идеята, че социалните иновации се забавят, тъй като базисната стратегия на инкременталното вземане на решения (и промени), посочена от Линдблом (Lindblom, 1965), е максимална сигурност при правенето на промени. Затова всички надеждни знания се основават на миналото – единственият начин да се продължава без риск е да се продължава в същата посока.[10] Затова се приема, че инкрементализмът може да предоставя адекватно описание само за определена подгрупа от решения, но не и за по-ефективните.

В продължаващото търсене на алтернатива на рационалистичния модел Етциони предлага „смесеното сканиране". Според него при вземането на решения чрез стратегия за смесено сканиране актьорите разграничават контекстуални (или фундаментални) решения от малки (или елементарни) решения. Контекстуалните решения се вземат чрез проучване на основните алтернативи, които актьорът вижда като подходящи за неговите цели, но за разлика от цялостната (всеобхватна) рационалност, подробностите и спецификите се пропускат, така че прегледите (сканирането) стават осъществими. Другите – „малки" решения – се вземат „постепенно" и в контекста, който е определен от фундаменталните решения (и съответното „сканиране").

Опитът на Етциони също не се е оказал достатъчно приемлив и търсенето на алтернативи за „рационалистичния модел" прераства във все по-ясно отхвърляне на рационализма.

При очертания негативизъм към рационалистичните модели през цялата втора половина на XX век Денис Чонг пише през 2013 г., че през последните десетилетия теорията на рационалния избор е оказала значително влияние върху обяснителните модели за политическото поведение на елита и за масовото политическо поведение (Chong, 2013). Както е известно, базисната предпоставка на тази теория е, че агрегираното социално поведение (решение) е резултат от поведението на индивидуални актьори, всеки от които взема индивидуални решения. По отношение на последните е създаден набор от основни предположения за човешкото поведение, които са сходни с условията за добре функциониращо гражданство[11]. Въз основа на тези предпоставки Чонг дефинира

---

[10] Нека да запомним това твърдение, защото то е директно свързано с идея, която ще бъде обсъдена по-нататък – вземането на решения се направлява от опазване стабилността на властта.

[11] Така теорията за рационалния избор се обвързва с демократичната теория, която се основава на идеята за добре информирания гражданин, който е способен да обработва и усвоява информация, за да взема добре информирани решения. Чонг посочва следните условия: първо, хората имат устойчиви предпочитания към своите цели, които често се определят като преследване на икономически личен интерес; второ, хората придават определена значимост (стойност или полезност) на тези цели; и трето, на различните начини за постигане на такива цели се приписват определени вероятности (да бъдат постигнати).

рационалния избор като „избиране на начина на действие, който максимизира очакваната полезност за човека“ (което някак си напомня концепцията за инструментална рационалност). Изводът (който не изглежда особено оригинален) е, че ако полезностите или целите се сведат до личния икономически интерес, моделът на рационален избор предсказва, че човек ще бъде мотивиран да действа по начини, които най-вероятно ще носят най-високия финансов резултат. В политиката това се изразява в подкрепа на кандидати и политики, за които е най-вероятно да подобрят икономическата ситуация на избирателите и да им донесат изгоди (Chong, 2013: 6).

Въпреки че теорията на рационалния избор изглежда широко приета, скептицизмът спрямо рационалистичните модели на политическото поведение на елита се запазва – Чонг също отбелязва, че „чистата рационалност изглежда нереална по отношение на човешкото поведение“. Това, разбира се, е вярно, но едва ли изчерпва темата – тя е по-широка и по-сложна.

Прегледът по-горе оставя впечатлението, че продължителните и настойчиви опити да се разреши загадката на елитаристката рационалност, въпреки някои забележителни прозрения, не са постигнали значим успех. Веберовата инструментална рационалност не се приема, но заместител не е намерен и резултатът е убеждението, че вземащите решения на макрониво просто не могат да бъдат рационални. Това убеждение не изглежда приемливо. Трудно е да се приеме, че резултатът от десетилетия усилия на учените е установяването на липса на рационалност при вземане на решения на макрониво, че работата им дълго се е състояла в едновременното създаване на нови концепции и тяхното отхвърляне или че в резултат от повишеното влияние на теорията за рационалния избор след 50-те години на XX век в крайна сметка се оказва, че лидерите не могат да вземат рационални политически решения. Едва ли може да се приеме също, че обществата и тяхното бъдеще са в ръцете на ирационални групи, чиито решения са непроницаеми за научен анализ; логиката на тяхното колективно действие не може да се разбере, тъй като такава липсва, и те самите често не знаят какво правят и защо го правят.

Освен това критиките към рационалистичните модели и в частност към инструменталната рационалност не изглеждат достатъчно убедителни. Настойчивото отхвърляне на концепцията за инструментална рационалност учудва, от една страна, защото „между същностните форми на практическия разум, тази на инструменталната рационалност изглежда най-малко противоречива“ (Wallace, 2001), а от друга страна, защото отхвърлената концепция не е заменена с друго виждане за рационалността на елитите, а с отхвърляне на самата възможност за рационално вземане на решения на макрониво. За отбелязване е, че представата за „невъзможната рационалност“ до голяма степен е резултат от формулираните условия за вземане на рационални решения – те са по-скоро изисквания за някаква „перфектна“ рационалност, поради което са и трудно постижими. В крайна сметка се оказва, че концепция, която някои считат за

„най-малко противоречива“, бива критикувана и отхвърляна, а заедно с нея се отхвърля и самата представа за рационалност.

Не изглежда убедителна и критиката, че тъй като социеталните актьори преследват няколко цели и ценности едновременно, няма нито висши цели и ценности, нито общи критерии за подреждането им по значимост; че не е възможно да се идентифицира една върховна цел, доминираща над всички, за да се определи приоритетност на целите.

Етциони, който поддържа тази критика, на друго място обаче сам я поставя под съмнение, като посочва, че: „Точно както оцеляването изглежда е на върха на йерархията на ценностите на повечето социетални единици, така и повечето вземащи решения придават изключително голямо значение на тяхното постоянно оцеляване, именно като вземащи решения, т.е. на запазването на тяхната елитна позиция“. Точно това е идеята, която по-нататък ще следваме. Очевидно това твърдение и тезата за групи, които доминират при вземане на макрорешения, подкрепят възможността да съществува някаква „върховна“, всеобхватна цел при вземането на решения на макрониво. Странно е също, че немалко изследователи, отхвърлящи рационализма, приемат ред факти, които са свързани с евентуално наличие на инструментална рационалност. Те са съгласни например, че съществува „социетална единица“ (група), която взема решения на макрониво или поне оказва решаващо влияние върху вземаните решения (основанието на Ч. Р. Милз да създаде термина „властващ елит“).

Критиката, че рационалистичните концепции за вземането на решения на социетално ниво не са адекватни на демократичната теория (тъй като съдържат възможности за игнориране на онеправданите и политически слабите, непълно представяне на обществените ценности и интереси, забавяне на социалните иновации), също не поражда доверие, защото не се поставя въпросът дали тези аспекти на концепциите просто не отразяват социални реалности, които демократичната теория игнорира.

Що се отнася до идентифицираното задържащо въздействие върху социалните иновации, ако решенията се вземат чрез рационалистичните модели и в частност чрез инструменталната рационалност, то наличието на такова въздействие може да намери немалко потвърждения. Така например подобно въздействие получава подкрепа във виждането на Карл Попър, който пледира за промени чрез постепенни и частични стъпки вместо радикални трансформации (стремеж да се избягва злото, вместо стремеж активно да се въвежда „добро“).[12]

---

[12] Макар и отдалечено, сходство с виждането на Попър може да се намери и у други автори. Т. Веблен например отдавна е изразил мнението, че: „...функция на безделната класа в еволюцията на обществото е да забавя напредъка и да консервира онова, което бавно отмира“, като добавя, че: „Това съвсем не е оригинална теза, а отдавна е станало предмет на обществен консенсус“ (Веблен, 2016: 156).

Възможната причина

Спорната убедителност на критиката, противоречивите становища по условията за наличие на групова елитаристка целева рационалност и другите странности на аргументите за отхвърлянето на концепцията за целева рационалност (и въобще – на рационалистичните модели) повдигат въпроса относно причините, които ги пораждат.

Една такава причина може да е самата същност на инструменталната групова рационалност на властващите елити. Основание за това предположение е фактът, че наличието на целева рационалност и по-точно – на направляваща „върховна цел", означава, че всички други възможни ориентири (интереси, цели, ценности) придобиват подчинено, второстепенно значение спрямо „върховната" цел. Проблемът, който смущава изследователите, е, че „върховната" цел доминира над интересите и целите на другите социални групи, както и над най-общите социетални интереси, цели и ценности. Очевидно такава представа показва елитаристката рационалност в неблагоприятна светлина и затова целевата рационалност се отхвърля. Един признак, че именно това може да е причина за отхвърляне на концепцията за целева рационалност, може да се намери например в цитирания труд на Етциони – след като посочва, че „запазването на тяхната елитна позиция" е върховна цел на вземащите решения, той веднага добавя: „Това не означава, че повечето елити биха нарушили съзнателно базисни социетални ценности, за да останат в офисите си (въпреки че в историята не липсват такива примери), но решенията, които те вземат, като правило не включват такива случаи. Ценностите, които може да се жертват по „политически" съображения, обикновено са такива като лоялност към приятели, искреност, прямота, фискална честност". Тук големият социолог (някои го поставят сред първите девет големи имена в социологията) изглежда е платил данък „уважение към елитите". В действителност логиката на целевата рационалност е желязна: ако има върховна цел, тя непременно доминира над всичко останало и е фундаментален детерминант на процеса на вземане на решения. Ето защо по „политически съображения", т.е. в името на върховната цел, може да се жертват не само ценности, които не са „централни", но и базисните социетални ценности, които посочва Ю. Хабермас (равенство, справедливост, честност, реципрочност), и безброй факти потвърждават, че точно това се случва постоянно. Историята и настоящето съдържат много повече такива примери, отколкото обратните. Впрочем по-нататък ще видим, че има и други причини за избягване на концепцията за инструментална рационалност.

5. Връщайки се към Вебер – типове рационалност

Известно е, че М. Вебер създава и използва термините „инструментална" и „ценностна" рационалност (или формална и същностна – термини, които той също използва) за означаване на два начина на мислене, които се отнасят до

човешките групи и определят груповото поведение (някои изследователи използват и други термини със същия смисъл). И двата типа рационалност се отнасят до ментални процеси, чрез които хората придават съгласуваност и смисъл на текущия си опит и въз основа на които се формират модели на социално действие. Счита се, че двата начина на мислене протичат по различен начин, свързват се с различни сфери и пораждат различни типове поведение, постигащи различни резултати[13].

Инструменталната рационалност се разглежда като избор на средства, които са най-ефективни за постигането на определени цели. При този тип рационалност проблемите се решават, като се калкулират, преценяват връзки между цели и средства за тяхното постигане (при интерпретациите на формалната рационалност решението се съобразява с универсално прилаганите правила, закони и разпоредби, което едва ли отразява реалностите).

Очевидно за инструменталната рационалност целта е определяща (насочваща) при избора на средствата за нейното постигане, поради което някои наричат тази рационалност „целева“ – термин, който се използва в следващото изложение.

Ценностната рационалност е избор на цели, които се считат за „правилни“. Тъй като „правилността“ на целите се определя въз основа на ценности – доколкото дадена цел съответства на определени ценности, то именно ценностите са основен ориентир при този начин на мислене.

Поради използването на ценностно-рационален ориентир за действие решенията в рамките на ценностната рационалност се вземат въз основа на някакъв „ценностен постулат, а не чрез калкулиране, преценяване на връзките цели – средства. Затова ценностната (същностната) рационалност предоставя „уникален стандарт“, въз основа на който непрекъснатите емпирични събития в реалността могат да бъдат селектирани, измервани, преценявани“.

Отговорът на въпроса какви са ценностите, които детерминират ценностната рационалност, не е много ясен. Счита се, че „ценностният постулат“ не е просто „една-единствена ценност, като например положителна оценка на богат-

---

[13] Вебер ги определя по следния начин: „Социалното действие, като всяко действие може да бъде ...(1) инструментално-рационално (*zweckrational*), т.е. определяно от очаквания относно поведението на обекти в околната среда и други човешки същества; тези очаквания служат като „условия“ или „средства“ за постигане на целите, които актьорът рационално калкулира и преследва; (2) ценностно-рационално (*wertrational*), т.е. детерминирано от съзнателната вяра в ценността на някакви етични, естетични, религиозни или други форми на поведение, независимо от перспективите за успех; ...колкото повече ценността, по която се ориентира действието, е издигната до статут на абсолютна ценност, толкова „по-ирационално“ е съответното действие в този (инструментален) смисъл. Защото колкото по-безусловно е посветен актьорът на тази ценност сама по себе си, толкова по-малко се влияе той от съображения за обусловените последствия от неговото действие (Weber, 1978: 24–26).

ството или на изпълнението на задълженията“; по-скоро „ценностният постулат предполага цели групи от ценности, които се различават по обхват, вътрешна консистентност и съдържание“ (Kalberg, 1980: 1155).

Тази представа за „ценностния постулат“ може да бъде допълнена, като се вземе предвид, че различните ценности вероятно не са равностойни, а имат различна сила на влияние, т.е. в една или друга степен са йерархизирани, както считат някои изследователи на ценностите. Тогава, вместо доста аморфната картина на „цели групи от ценности, които се различават по обхват, вътрешна консистентност и съдържание“, вниманието може да се фокусира върху една група от базисни, фундаментални ценности, които биха могли да играят основна роля при решенията, вземани в рамките на ценностната (същностна) рационалност. Нека да подчертаем, че това би трябвало да са просоциални ценности, насочващи поведението (решенията) на индивидите към социетално полезни модели. Най-подходящи за ролята на такава група фундаментални ценности са посочените от Хабермас: справедливост, равенство, честност, реципрочност.

Характеристиките на двата типа рационалност показват, че те използват различни социални ресурси при вземане на решения (решаване на текущи проблеми, обработка на рискове). Централното различие е в доминиращия компонент на двата типа рационалност: целта в единия случай, ценностите (ценностният постулат) – в другия.

Доминацията на целта в инструменталната (целева) рационалност диктува подчинената роля на двата социални ресурса – знанието и ценностите при вземането на решения в рамките на този тип рационалност. Знанието се използва така и дотолкова, както и доколкото допринася за постигането на целта. Знание, което би могло да застраши постигането на основната цел, не се използва и дори не се създава. Ето защо, ако целевата рационалност доминира в обществото и в частност при производството на знание, това води до ограничаване на производството на нежелано (несъответстващо на целта) знание.

Доминацията на целта детерминира и ролята (използването) на ценностите при вземането на решения в рамките на целевата рационалност. Ценностите и тяхната роля също са подчинени на целта – върху вземането на решения може да влияят само ценности, които не противоречат на постигането на целта. Що се отнася до ядрото от базисни, просоциални ценности, те по правило не са компонент на този вид рационалност – подменени са от други политически ценности и от „ценността“ на фундаменталната цел; значимостта и влиянието на ценностите се определят от фундаменталната цел. Ограничаването на ролята на просоциалните ценности (като напр. посочените от Хабермас справедливост, равенство, честност, реципрочност) поражда важен ефект – то разширява полето на свободни решения и действия за постигане на целта, а така прави възможно използването на всякакви средства, които допринасят за постигане на доминиращата (направляващата) цел. Така целевата рационалност се придържа към фундаментален принцип – целта оправдава средствата.

За разлика от инструменталната, ценностната рационалност, повлияна от просоциални, базисни ценности, формира модели на поведение, следващи принципа „прави каквото трябва, да става каквото ще става“.

Фактът, че ценностната (същностната) рационалност предоставя „уникален стандарт“, въз основа на който се правят преценки, заслужава да бъде подчертан специално поради изключително му значение, особено за разбирането на конфликтите в политиките (по-нататък се връщаме на този въпрос). Тук предварително ще отбележим, че най-вероятната причина за конфликтността на политиките е, че политиките и преценките за тях се правят въз основа на два различни типа рационалност.

Груповата рационалност на властващите елити (рационалния актьор)

Логично е, впрочем и съвсем очевидно, че рационалността на властващите е от типа на инструменталната (целева) рационалност. Такава представа изпъква както в работата на Вебер по типовете рационалност, така и експлицитно в работите на други изследователи. Според Милс, въпреки че властовият елит е обвързан от взаимни интереси и социални мрежи, отделните субгрупи често конфликтуват помежду си, например при президентски избори или в случаи на корпоративни сливания и други, но тези различия според него са относително незначителни, тъй като до голяма степен се ограничават от общия фундаментален „светоглед“, който се състои от набор от споделени ценности (като разрастването на капитализма), вярвания и нагласи, които оформят дневния ред на властовия елит и предотвратяват възникването на дълбоки разделения сред тях.

Т. Веблен също подчертава изрично наличието на специфична „култура“ на властващите, но от текста става ясно, че използва думата култура в смисъла, в който ние използваме термина „целева рационалност“. Впрочем той я нарича „грабителска култура“ (Веблен, 2016: 21). Същия смисъл – „групова целева рационалност“, има и използваният от Милс термин „общ светоглед“. Ние използваме термина „групова целева рационалност“, тъй като дава възможност за по-ясно определяне на неговото съдържание.

За разлика от Вебер обаче, както Милс, така и Веблен имат предвид не индивидуално, а групово ниво, т.е. имат предвид групова рационалност. Това е ключов момент, тъй като именно груповият характер на целевата рационалност на властовия елит играе особено важна роля за самото формиране на елитите – индивидуалната принадлежност към групата е невъзможна без придържане към груповата целева рационалност. Затова към типа рационалност, дефиниран от Вебер, тук се добавя и определението „групова“.

Освен това, за да се подчертае, че този вид рационалност доминира не само при формирането на политиките, но и във функционирането на институциите във всички други сфери на обществата, в настоящото изследване се добавя и

определението „доминираща“ групова целева рационалност или групова целева рационалност на властващия елит.

Представа за взаимодействията, свързани с груповата целева рационалност на властващите елити, може да се получи и чрез резултатите от едно голямо изследване на властови дистанции, проведено от Маук Мълдър (Mulder, 1977). В резултат на проведени лабораторни експерименти Мълдър стига до следните изводи:

- Притежаващите власт индивиди се стремят да запазят или да разширят дистанцията на властта си спрямо подчинените.
- Колкото по-голяма е властовата дистанция от подчинените, толкова повече притежателят на власт ще се опитва да увеличи тази дистанция.
- Притежаващите по-малко власт се опитват да намалят властовата дистанция до началството си.
- Колкото по-малка е властовата дистанция, толкова по-вероятно е да се появят индивиди без власт, които се опитват да намалят тази дистанция.

6. Структура на доминиращата групова целева рационалност

Комплексът от основните социални ресурси за обработка на рисковете е представен по специфичен начин в доминиращата групова целева рационалност. По-горе бяха отбелязани три нейни централни характеристики.

Всички решения и действия, взети и предприети в рамките на тази рационалност, са подчинени на (направляват се от) фундаментална цел, което повдига въпроса каква е целта. Фундаменталната цел не може да бъде друга освен запазване и укрепване на властовите позиции на елитите, стабилизиране на контрола върху обществата и осигуряване на наследяването на тези позиции от следващите поколения на властващите елити. С други думи казано, рискът, който има най-голямо значение за елитите и който те винаги имат предвид при формиране на политики, е рискът от ерозия или загуба на техните властови позиции в обществата. Логиката на тази фундаментална цел е толкова очевидна, че едва ли се нуждае от специални емпирични проверки, въпреки че такива може да се намерят в изобилие и неизменно показват: властващите групи или преследват непрекъснато тази цел, или престават да бъдат властващи. Като правило избират първото. Най-малкото в историята няма случаи на съзнателно създаване и прилагане на дългосрочна елитаристка стратегия за трансформиране на властващи елитни групи в не-елитни, отказ да контролират обществата и доброволно самоотстраняване от техните социални позиции. Разбира се, има отделни индивидуални доброволни абдикации от властова позиция, но има огромен брой примери, които показват, че в своето групово поведение властващите елити неизменно преследват фундаменталната цел, определяща груповата целева рационалност на всеки елит и са готови на всякакви действия за постигане на целта. Тази цел определя рационалността на всички властващи елити (и отделни

властващи индивиди) във всички времена – още от самото зараждане на властта като социален ресурс за справяне с рискове. Фундаменталната цел на властовите елити (респективно груповата им рационалност) изпълнява и важни функции, на които се спираме по-нататък – формира групите на властващите елити, обединява техните субгрупи (преодолява различията между тях, както посочва Милс) и създава основата за тяхното колективно действие – упражняването на властта. Затова определящата роля на тази цел не зависи от спецификата на различни идеологии и типове социално-политическа организация – властващите елити непременно имат или непременно придобиват групова рационалност. Тази рационалност е целева и определящата цел е запазването и укрепването на техните властови позиции и наследяването им от техните следващи поколения. Отклоненията от целта са само временни и обикновено се допускат само ако осигуряват предимство за постигането ѝ, така както в шахмата може преднамерено да се пожертва фигура, ако тази загуба осигурява някакво предимство за постигане на победа.

Фундаменталната цел на властващите елити направлява всички техни решения, т.е. всеки процес на обработка на рискове, освен в случаите, когато не е ясно как очакваните ефекти от дадено решение могат да повлияят върху властта на елитите, тъй като са свързани с нея чрез твърде дълга, сложна и неясна каузална верига, която не позволява да се калкулира въздействието.

Представата за фундаменталната цел, направляваща груповата целева рационалност на властовия елит, може да се конкретизира, като се запитаме какви биха могли да бъдат онези „подцели“ или „задачи“, чието решаване е най-важно за постигане на тази фундаментална цел. Може да се посочат три такива основни „подцели“ – компоненти на основната:

- Създаване и поддържане на неравенства – материални и нематериални. Неравенствата са абсолютно необходими, неизбежни, защото генерират зависимости, йерархично подреждане, доминация – стълбове на властта, върху които се гради монополът върху вземането на решения, и подчинение, необходимо за изпълнение на решенията[14].
- Контрол върху създаваното знание и достъпа до него (диференциране на достъпа до знание).
- Контрол върху моралния комплекс и по-конкретно – ерозия на автентичния, прообщностен морален комплекс и подмяната му с ценности, които не влизат в колизия с доминиращата групова целева рационалност.

---

[14] Поради това е неизбежна и бедността, свързана с неравенствата – относителната бедност. Поради същата причина намерението да се премахва относителната бедност е обикновена заблуда. Неравенствата обикновено се обясняват в рамките на методологическия индивидуализъм – хората са различни, имат различни способности, постиженията им също се различават. Вярно е, но е далеч от истината, че неравенствата са в основата на властта и цялата конструкция на обществата.

• Знанието е основен ресурс на целевата рационалност, който се използва за постигане на целта, което означава, че то има подчинена роля спрямо целта. Както бе споменато, подчинеността на знанието спрямо целта се изразява в това, че се използва главно, дори само, знание, което допринася за постигане на доминиращата цел. Знание, което не допринася за постигане на целта или дори може да ерозира усилията за нейното постигане, не само не се използва, но и чрез контрол върху производството и разпространението му (достъпа до него) такова знание не се създава или достъпът до него се ограничава. За целевата рационалност на властващите елити особено значение имат определени видове знание – главно знанието, осигуряващо „силово“ (военно) превъзходство; знанието, разширяващо възможностите за наблюдение и контрол върху поведението на подвластните групи, включително и знанието за рационалността, нагласите, поведението и т.н. на тези групи (знание за „другите“).

• Моралният комплекс също е подчинен/адаптиран към целта. Поради това особено забележителна черта на доминиращата групова целева рационалност (а следователно и на решенията, вземани в нейните рамки) е, че моралният комплекс по правило не съдържа и не се влияе от общностните (просоциални) морални ценности и свързаните с тях емоции, които обикновено определят и направляват ценностния тип рационалност. Това се отнася преди всичко за онези ценности, които Хабермас счита за базисни – равенство, справедливост, честност, реципрочност. Комплексът от такива ценности се трансформира, редуцира и подменя с други. Заедно с тези ценности се изключват или поне играят маргинална роля и свързаните с тях емоции – такива като съпреживяване, съчувствие, инстинктивен стремеж да се помогне на нуждаещи се, чувство за вина, угризения на съвестта и т.н.

6.1. Трансформирането на моралния комплекс

Редукцията на моралния комплекс има съвсем логично обяснение в доминацията на фундаменталната цел, респективно – подчинеността на моралния комплекс, при което доминацията на целта автоматично трансформира моралния комплекс и ограничава неговото влияние. Трансформирането/редукцията на моралния комплекс и ограничаването на неговото влияние пораждат огромен ефект за рационалното упражняване на властта (преследването на целта) – разширява се полето на „свободните“ (неограничавани от морални ценности, норми и емоции) решения и действия, което означава, че се разширява арсеналът от средства, които може да се използват за постигане на целта. Изборът на такива средства не попада под ограниченията, налагани от моралните ценности, норми и свързаните с тях емоции, и така стават допустими всички средства за постигане на целта, които може да се изобретят чрез наличното знание и дадено ниво на интелигентност (когнитивен капацитет). Накратко, върховната цел оправдава всички средства, които може да се изобретят.

Въпреки че тезата за ограничаването на моралния комплекс и неговото влияние е съвсем логична в светлината на инструменталната рационалност на властовия елит, все пак е необходимо да бъде проверена и да се потърсят допълнителни аргументи. За съжаление една от най-дълго отбягваните теми в изследванията на политиките е именно връзката между морал и политики, респективно – морала на политиците, които ги формулират. Когато темата все пак се обсъжда, тя се подменя или се предлагат политически коректни отговори, които едва ли са коректни спрямо реалностите.

Пример за подобни подходи към темата за морала в политиките е нейното трансформиране, а по-точно – редуциране, до изследване на група от атипични проблеми, наричани „морални проблеми“, пред които се изправят постиндустриалните общества: хомосексуалните бракове, евтаназията, стволовите клетки, репродуктивните технологии, абортите (вж. напр. Engeli et all., 2012). Така възниква доста конфузна ситуация, като се има предвид колко популярни са мненията, че в политиката има доста „мръсни ръце“ или че самата политика е „мръсна работа“.

Разбира се, не липсват и авторитетни мнения по темата. Както видяхме, Вебер дава ясно да се разбере, че ценностите не влияят върху решенията в рамките на инструменталната рационалност. Но „грабителската култура“, за която пише Веблен, очевидно не може да бъде формирана под влиянието на просоциални морални ценности. Впрочем Веблен изрично посочва аморалността на изследваната от него „безделна класа“. Ч. Р. Милз, изследвайки властващия елит в САЩ, стига до извода, че аморалността е „систематична черта на американския елит“ (Mills, 1956: 343). Изводът на Милз има огромна тежест не само защото той е един от големите визионери в социологията, но и защото изводът е направен въз основа на едно от най-проникновените изследвания (може би най-проникновеното) на начина, по който властващият елит упражнява властта. Според Милз високата степен на аморалност на елита е възможна, защото елитът не се нуждае от постигането на морален консенсус с тези, върху които упражнява властта си – пасивното общество просто вярва, че елитите упражняват властта в т.нар. публичен интерес. Той забелязва също, че тази връзка между властващи и подвластни се съпровожда с пренебрежение към знанието и антиинтелектуализъм. И това са други големи прозрения на социолога, които се потвърждават от устойчивостта на наблюдаваната от него аморалност.

Тези проблеми придобиват актуалност поради опасенията, че пренебрегването на моралните ценности преминава някаква поносима граница, отвъд която може да възникнат последствия, които са опасни за обществата (преди всичко – за демокрацията). Това кара все повече гласове да бият тревога по повод аморалността на политиките. Някои считат, че политика и морал са несъвместими и тази несъвместимост сигурно има огромно влияние върху политическия процес на вземане на решения (впрочем именно тази несъвместимост е вероятно една от причините за отбягването на изследванията на връзката между морал и политика). Поради актуализирането на проблема през последните години се

появяват проучвания, които отиват отвъд въпроса морални ли са политиките и задават друг: какви са причините за аморалността на политиките? Отговорите са различни. Стивън де Визе (De Wijze, 2019) посочва общоизвестното – че политиците не оправдават очакванията да бъдат добри хора и да действат морално в полза на другите хора; че лъжат, замъгляват, избягват отговорите на важни въпроси; не признават и не поемат отговорност за своите грешки и т.н. Обяснението, което Де Визе предлага за липсата на морал у политиците, е, че самото правене на политики изправя политиците пред необходимостта да избират между различни злини вместо между добро и зло. В такава ситуация, както и да действат, политиците неизбежно ще нарушат някоя морална ценност. Просто обстоятелствата ги принуждават да нарушават обещанията си или да мамят, а понякога да прилагат насилие, за да могат чрез по-малкото зло да постигнат значима, добра цел. Работата на Де Визе показва, че липсата на морал в политиките може да се обяснява чрез доста ловка софистика.

Друго изследване, което придоби значителна популярност, намира причината за аморалността на политиките в доминацията на политическите идеологии (над морала). Оказва се, че връзката между политическа идеология и морални преценки (респективно – моралните ценности, на които са базирани преценките) е различна от онова, което се очаква и изглежда нормално: вместо моралните преценки да формират политическите идеологии, става обратното – политическата идеология формира моралните преценки (Hatemi et al., 2019: 788–806). Оказва се, че вземането на решения не е основано на теорията за моралните основи (MFT), която приема, че съществуват пет (или шест) психологически механизъма, които, комбинирайки се по различни начини, създават бързи, интуитивни преценки дали това, което някой е направил, е лошо или добро. Обратно, идеологиите използват тези психологически механизми, за да влияят върху преценките, но хората не осъзнават влиянието на механизмите върху тяхното мислене. За либерализма особена роля играят два (или три) от механизмите (Грижа, Честност и в някаква степен – Свобода); консерваторите добавят Лоялност, Авторитет и Свещено. Поради използването на посочените механизми възниква корелация между различните политически идеологии и отделните модели на морална преценка. Но корелацията не е причинно-следствена връзка. Затова Хатеми, Крабтрий и Смит тестват въпроса „Наистина ли моралните преценки причиняват и обясняват политическата идеология, или обратно?“. Тестването показва, че данните не подкрепят доминиращата интерпретация на теорията за моралните основания (MFT), според която причинно-следствената връзка протича от морала към идеологията и политиката. В действителност политическата идеология влияе на моралните преценки, а не обратното. Резултатите от посоченото изследване наистина имат фундаментален характер не само защото потвърждават аморалността на политиките (формирането им се влияе от идеологии вместо от морални ценности), но и защото идеологиите подменят или поне влияят върху морално базираните преценки на хората. Нещо повече, фактът, че идеологиите променят морално базираните преценки, всъщност

означава, че идеологиите манипулират тези преценки, както и самия капацитет за правене на морално базирани преценки. По такъв начин се засягат основите на процеса на формиране на преценки и се ограничава евентуален критицизъм при негативни преценки. В крайна сметка се ерозират възможностите за критицизъм към упражняването на властта и в частност – политиките. Заедно с това в една или друга степен се ерозират и самите базисни морални ценности. Друг важен извод от изследването е, че политическите идеологии са аморални – от една страна, защото манипулират морално базирани преценки, а от друга, защото нито една от изследваните идеологии (техните „психологически механизми“) не съдържа пълния комплект от фундаменталните морални ценности, посочени от Ю. Хабермас – равенство, справедливост, честност, реципрочност. Този извод се подкрепя и от други изследвания. Дейвид Бромел например е проучвал как в различни политически теории са застъпени трите базисни морални принципа на Френската република: свобода, равенство, братство (Bromell, 2012: 5). Резултатите са в табл. 2.1.

Таблица 2.1. Базисни морални принципи в политически теории

Свобода	
Прокламирана в:	– Либертарианство (Ранд, Ноузик). Основни средства за постигане: минимална държава; максимална свобода и политическа свобода; индивидът действа според собствен интерес и рационално максимизира полезността за себе си; полезността не може да се сумира за колектив, може само да се установява чрез наблюдение на поведението на пазарите.
	– Неолиберализъм (Хайек, Фридман). Основни средства: държавата не налага на гражданите предпочитан начин на живот, но регулация и принуда се прилагат, за да не може индивидът, постигайки свобода, да ограничава свободата на другите.
	– Класически либерализъм (Лок, Хюм, Смит). Основни средства: защита на индивидуалните права, включително и особено собствениеските права; минимална държавна намеса в или подкрепа за пазарите и доброволните асоциации; няма специфични групови права.
Равенство	
Прокламирано в:	– Социален либерализъм (Беверидж, Кейнс, Титмъс). Основни средства: всички индивиди имат еднаква морална ценност и техните интереси са еднакво значими, следователно те трябва да получават или да бъдат третирани еднакво. Допустими са (временни) специални мерки за поддържане на равенство на възможностите и равенство на резултатите.
	– Егалитаризъм (Роулз, Дворкин). Основни средства: символично признаване на малцинствени социални групи вместо постоянно предоставяне на специални групови права и ресурси.

Продължение на табл. 2.1.

Братство	
Прокламирано в:	– Утилитаризъм (Бентам, Мил). Основни средства: минимизиране на доминацията и унижението, максимизиране на полезността – най-голямото благо за най-много хора.
	– Комунитарианизъм (Макинтайър, Тейлър, Уолзър, Аренд). Основни средства: индивидът е социално конституиран, затова публичните политики трябва да поддържат взаимозависимост на индивидите и общото благо. Целта на всяка специална мярка трябва да бъде не толкова равенство на ресурсите, колкото социално включване и участие в гражданския живот (равенство в гражданствеността).

Източник: Bromell, 2012: 5.

Бромел прави очевидното заключение: „Ние имаме напълно различни представи за доброто (желаните резултати) и различни теории за това как социалните блага би трябвало да се разпределят“. Но в рамките на обсъждания тук проблем основните изводи са други. Първо, нито една идеология не обхваща и трите принципа (всъщност – ценности). Обратно, всяка идеология е селектирала един от тях и е фокусирана върху него. Но не е случайно, че са формулирани именно три принципа – принципите образуват комплекс и всеки от тях сам по себе си е непълноценен. Липсват и базисни ценности, посочени от Хабермас – равенство, справедливост, честност, реципрочност.

Трети важен резултат от изследването е опровергаването на основна идея на теорията за моралните основи – че причинно-следствените връзки протичат от морала към идеологията и политиката. Реалната връзка е обратна – от идеологиите (и направляваните от тях политики) към морала.

Но опровергаването на теорията за моралните основания повдига въпрос – ако тази теория не може да обясни емпиричните резултати, то какво друго теоретично обяснение би могло да се намери за емпиричните резултати?

Всъщност едно такова обяснение е предложено отдавна и е добре известно на изследователите на политиките, само че по някакви причини (най-вероятно посочените в началото на тази точка) е било „забравено“. Това е спомената концепция на Макс Вебер за целевата рационалност, която е тясно свързана с предложената тук идея за доминираща групова целева рационалност. В особеностите на този вид рационалност може да се намери ясно обяснение за липсата (деформирането) на автентичен, т.е. просоциален, морален комплекс в идеологиите и политиките – тъй като те самите са продукт на доминираща целева рационалност, в която липсва такъв комплекс. Затова не е възможно или поне е малко вероятно „продуктите“, създавани чрез тази рационалност, да се влияят от автентичен, просоциален морален комплекс.

6.2. Влияние на знанието

Резултатите от редица емпирични изследвания потвърждават приведеното по-горе относно ролята на знанието в груповата целева рационалност на властващите елити, а представата за доминиращата групова целева рационалност позволява да се допълни интерпретацията на данните от изследванията за използването на знанието при формирането на политики. В предходното изложение по повод на влиянието на знанието върху вземането на решения беше посочено доминиращото мнение, че политиците решават доколко и как да използват наличното знание, което очевидно потвърждава, че знанието играе подчинена роля в доминиращата групова целева рационалност. Едно от приведените изследвания показваше, че вземащите решения преценяват полезността (използваемостта) на научните резултати според степента, в която резултатите се съгласуват с това, което те вече знаят (или мислят, че знаят). Този извод на изследователите сега може да се разглежда като зависимост на преценките за практическата полезност на знанието от степента, в която научните резултати съответстват на основната цел, определяща целевата рационалност на властващия елит. Поради това изследвания, чиито резултати допринасят за постигането на целта, имат много повече шансове да бъдат оценени като полезни и използваеми.

Беше посочено също, че изследователи (Weiss & Bucuvalas, 1980: 320–313) обясняват такива преценки с това, че формирането на политики е по-сложен процес, който освен от знанието се влияе и от ценности, идеологии, навици и традиции, лобистки въздействия, предишен опит, експертиза на служителите и министрите и т.н. Очевидно всички тези фактори всъщност представляват компоненти на доминиращата групова целева рационалност, което се забелязва съвсем пряко във фактора лобистки въздействия.

Възелът между идеологии, морал (всъщност – идеологиите, подменящи автентичен морален комплекс) и рационалност и неговото въздействие върху формирането на политики изпъква и в други изследвания (Licha, 2000: 151–163). Имат се предвид случаи, когато формулирането на политики се направлява от специфичен „културен подход“, който Лича нарича „икономистичен“ и който е основан на вярата в превъзходството на „...западната инструментална рационалност и нейния капацитет да постига благосъстояние и просперитет за всички“. Точно този ефект обаче не е бил постигнат. Обратно, подходът и по-точно политиките, формирани в неговите рамки, са довели до огромни социални неравенства и свързаната с тях бедност. В такъв контекст знанието е играело ключова роля за поддържането на скандалните и неустойчиви нива на неравенства и социално изключване. Този комплекс от идеологии, дефицит на морал и специфично знание е формирал рационалност – очевидно обсъжданата целева рационалност, – която е придавала на социалните политики второстепенен, остатъчен характер и е насочвала другите политики към увеличаване на неравенствата. Онова, което Изабел Лича предлага, е да се промени „културни-

ят подход“, като се включат група нематериални фактори, такива като социални ценности, колективни „въображения“, интереси на обикновени хора и т.н. В тази промяна веднага се разпознава идеята да се смени типът на доминиращата рационалност, като се премине от целева към ценностна или смесен тип рационалност. Целият анализ, който предлагаме тук, показва, че идеята не изглежда реалистична. Но онова, което ни интересува, е, че намираме потвърждение за специфична комбинация (взаимодействия) на идеологии, морал, знание, подчинени на една базисна цел и формиращи рационалност, която генерира политики, засилващи важен материален стълб на властта – материалните неравенства. В тази комбинация, освен дефицита на автентичен морален комплекс, особено привлича вниманието фактът, че научните изследвания и технико-икономическите им приложения не са „неутрални“, а отговарят на специфични влияния и интереси – очевидно тези на властващите елити, т.е. знанието е подчинено на базисната цел.

Аналогични идеи намираме и в други изследвания като приведеното по-горе изследване на Дейвид Бромел.

В предходното изложение беше отбелязано също, че свеждането на политическото влияние върху знанието до политическа „преценка за качеството и използваемостта на изследванията“ и доминация на собственото знание на политиците при вземането на политически решения значително стеснява реалния мащаб на връзките знание – политики. Всъщност въпросът за политическите въздействия върху знанието е доста по-широк – той се отнася до възможността чрез политики да се влияе върху самото производство на професионално създаваното научно знание, така че то да съответства на вижданията, очакванията, изискванията на политиците. Представата за доминираща групова целева рационалност насочва вниманието именно към тези въздействия върху създаването на знание, оказвани чрез научните политики. По-конкретните въпроси са: как научните политики променят структурата на създаваното знание, кои научни области биват стимулирани и кои се ограничават, как се налагат евентуалните ограничения и т.н., и разбира се, какви са другите последствия – освен укрепването на властващите елити – от оказваните въздействия.

6.3. Основният принцип на доминиращата целева рационалност

Очевидно подчиняването на всички решения и действия на постигането на една неизменна, всеобхватна, фундаментална, стратегическа цел всъщност означава неизбежно следване на принципа „целта оправдава средствата“. Въпреки че логиката на този принцип е очевидна и едва ли са нужни специални доказателства, все пак за него може да се намери подкрепа у една важна идея на Мишел Фуко, който е предложил при анализирането на властта да се използва „принципът на войната“ (Дайър, 2005: 166). Фуко счита, че съществува голяма близост между войната и упражняването на властта, въз основа на която може

да се формулира принцип, който да се използва при изследване на властта – въпросният принцип на войната.

Тази близост между упражняването на властта и воденето на война може да се илюстрира например с някои дебати по повод на термина „стратегия“. Лидел Харт на базата на обширно изследване на войните е направил извода, че в дефиницията на Клаузевиц за военна стратегия („изкуството да се използват битки като средство за постигане на целите на войната“) има два важни момента: военната стратегия прониква и в политиката и разглежда битката като единствено средство за постигане на стратегически цели (Hart, 1957: 333). Всъщност Харт подчертава характеристики на упражняването на властта. И тези характеристики са самата сърцевина на упражняването на властта, направлявано от „принципа на войната“: битката е основно средство за постигане на фундаменталната стратегическа цел – опазване и укрепване на позициите на властващите елити. В резултат от своя анализ Харт предлага друга дефиниция: „изкуството да се разпределят и прилагат военни средства за постигане на целите на политиката“ (Hart, 1957: 335). Така и анализът на Харт стига до извода, че целите на политиката се постигат с „военни средства“.

Това все още е създавало неудобства, които са проличали и при използването на термина стратегия по отношение на бизнеса. Въпреки че и в света на бизнеса има доста признаци за прилагане на „принципа на войната“, все пак неудобството от думата „военни“ е било избегнато, като при въвеждането на термина в света на бизнеса думата „военни“ просто е била изтрита от дефиницията на Харт.

Може да се възрази, че авторите на споменатите дефиниции са имали предвид външната политика, а не вътрешната. Но възраженията едва ли са основателни – външната политика, както и вътрешната, и публичните политики са компоненти на цялостното упражняване на властта, а името за упражняването на властта е характерно използването на „военни средства“. М. Фуко много добре е знаел това и затова е предложил да се има предвид „принципът на войната“ при изследване на упражняването на властта, включително и сегмента на публичните политики.

Разбира се, изразът „военни средства“ не означава буквално, че в политиката се използват танкове, артилерия и други, въпреки че и това се случва. Но основните сходства между упражняването на властта и воденето на война са други: в много случаи на опонента се гледа като на противник, преследват се сходни цели – победа, подчиняване на противника, установяване на контрол над него, извличане на изгоди, завладяване на негови притежания. Да напомним, че Юрген Хабермас също твърди, че целевата рационалност генерира решения и действия, насочени към „победа“, а не към консенсус. Целта – победа, доминира и всички решения и действия са насочени към постигане на тази цел. Моралните ценности и свързаните с тях норми и емоции играят второстепенна роля (подчинени са на целта) – всички средства са добри, ако допринасят за постигането ѝ без оглед на моралните преценки за тях. Накратко, принципът на

войната също предполага доминираща цел – „победа“ над противника и безогледно (без морални ограничения) използване на всички възможни средства за нейното постигане. Между използваните средства важна роля играят насилието (макар че формите на насилие може да са различни), укриването на собствените намерения и действия чрез използването на тайна, манипулация, измама и разкриването на намеренията на противника.

Фуко е предложил своя принцип като ориентир при изследване на упражняването на властта, а тъй като правенето на политики е централна сфера на упражняване на властта, то принципът на войната очевидно е валиден и за изследвания на правенето на политики.

По-нататък ще използваме и предложената от Фуко формулировка – „принцип на войната“, както поради авторитета на Фуко, така и поради това, че тя подсказва патологична черта на груповата целева рационалност – склонността към насилие и по-конкретно – символно насилие.

7. Функции на доминиращата групова целева рационалност

Акумулиране на власт и поддържане на доминация

При обсъждането на особеностите на доминиращата групова целева рационалност беше посочено, че тя има мощен капацитет да постига доминация и да акумулира власт. За функционирането на целевата рационалност като такъв инструмент допринасят нейните основни черти: а) доминацията на целта като основен ориентир, направляващ решенията и действията в рамките на тази рационалност; б) липсата на каквито и да било ограничения върху избора на средства за постигане на целта (поради изключването на прообщностния морален комплекс като фактор на рационалността), което създава практически неограничено поле на свободни решения и действия; в) капацитетът да се контролира производството на знание, като се увеличава непрекъснато наличното – целево ориентирано (подчинено на целта) знание и да се използва то като ресурс за постигане на целта; г) да се контролира достъпът до знание. Така неограниченото поле на свободни решения и действия се комбинира с огромен когнитивен капацитет, за да се постига фундаменталната цел. Накратко казано, чрез тази комбинация групата е способна да мисли и прави немислимото (да изобретява и използва „немислими“ средства) за постигане на своята фундаментална цел. Изобретяването и използването на средства, които са непостижими за други типове рационалност, всъщност осигурява огромно превъзходство – рационално превъзходство – на групата на властовия елит, както и неговата доминация над всички останали групи[15].

[15] По същия начин предците на съвременния човек са постигнали превъзходство и доминация над целия животински свят.

По такъв начин доминиращата групова целева рационалност придобива огромен капацитет да акумулира власт и доминация и това превръща този тип рационалност в основен стълб на властта. Поради това възникването и експанзията на доминиращата групова целева рационалност е универсален феномен – абсолютно неизбежен във всяка система на власт и доминация.

Основа за колективното действие на властващите елити

Друга важна функция на груповата целева рационалност е, че създава основа за формирането на властващ елит, като обединява и консолидира различни властващи субгрупи. Ендрю Сойер пише: „Изкушаващо е да си представим, че има някаква конспирация между богатите, която им позволява да доминират. Но няма стабилна, кохерентна организация, управлявана от център. Въпреки това, богатите индивиди притежават непропорционално голяма политическа власт. Модерната плутокрация е мрежа от постоянно променящи се алианси между богати организации и индивиди, чиито интереси достатъчно се припокриват, така че сътрудничеството между тях да им бъде взаимно полезно, поне от време на време...“ (Sayer, 2016: 239).

Изглежда е напълно основателно като основа за сътрудничеството на властващите елити да се определи тяхната целева рационалност, която е едновременно фундаментален фактор на това сътрудничество и на формирането на самите властващи групи като устойчиви структури. Разбира се, твърдението, че сътрудничеството между различните субгрупи на елитите се поражда от припокриващи се интереси, е вярно, но изглежда непълно. Самото осъзнаване на факта, че интересите им се припокриват, означава, че се формира специфична групова рационалност. Освен това припокриващите се интереси трябва да кристализират в съответна обща, обединяваща цел, която е над отделните и различаващи се интереси. Ето защо ролята на структурообразуващ и мотивиращ фактор може да изиграе един най-общ интерес, респективно – свързаната с него цел, вместо други многобройни и различни интереси. Затова именно специфичната групова доминираща цел е „лепилото“, което свързва и сплотява властващите елити, отделните им субгрупи и индивидите в тях. Тази фундаментална цел обединява всички елитни субгрупи, тъй като отразява най-общия им и доминиращ интерес, преодолява различията между тях, увеличава кохезията им и създава основа за колективното им действие. Освен това целта е универсална (валидна е за различни политически условия, режими, системи) и не се променя във времето. Поради същата причина днес (както и в повечето древни общества) груповата целева рационалност на властващите се различава по фундаментален начин от общностната ценностна рационалност (нейните основни компоненти). Както в древните общества, радикалното различие между двата вида рационалност в съвременните общества е генератор на конфликти между двете рационалности, между властващи и подвластни групи.

Поради неизменността на фундаменталната цел определяната от нея целева рационалност на властващите също остава неизменна основа на тяхното поведение. Променят се само конкретните политики, методите и средствата, които груповата целева рационалност създава и използва, за да постига фундаменталната цел. В следващото изложение ще бъде показано, че властващите елити неизменно се придържат към основни политики, чрез които контролират и определят състоянието на посочените по-напред фактори на политиките:

- създаването на знание (респ. достъпа до него);
- състоянието на базисния морален комплекс;
- поддържане на неравенствата (материални и нематериални) и свързаните с тях йерархии и доминация, които са основни стълбове на властта.

Освен свързващия групов интерес и произтичащата от него фундаментална цел на властващите елити има и други механизми за формиране и консолидиране на тази група, например създаване на компромат, който може да се използва, ако даден член прояви нелоялност към групата. Този примитивен, но изключително ефективен похват се използва отдавна и широко, за да се осигури безусловната преданост на всеки член към групата. Има доста информация, че го прилагат и най-висшите кръгове на властващите елити.

За използването на този похват К. Тодоров пише: „Търсенето „с микрофон и камера“ на „библейските“ им грехове и тяхното превръщане в скъпоценна стока, в застрахователна полица, дълги години е работело и за осъществяване на нечии проекти. На високопоставени политици и хора с висши военни чинове безмилостно са им били извивани ръцете и те са били принуждавани да следват определени политики...“ (Тодоров, 2020: 75). Въпросните „библейски грехове“, които се документират и при нужда се използват, може да бъдат различни, но съдейки по източници, изглежда особено често се използват такива, свързани с някакви аномалии в сексуалното поведение. Така например Тодоров посочва твърдения на Никол Кидман и Стенли Кубрик, че „...глобалният политически и финансов елит се състои от персони с тежки сексуални увреждания. Това са хора, които са свързани помежду си за цял живот. Те са като оковани в общи вериги, обединени от общите тъмни тайни. За никого от тях не е бил оставен изход. Дори един да се е осмелил да се покае и да се разприказва, останалите са щели да го убият. А пък всички те заедно водели света към гибел“ (Тодоров, 2020: 76). Всъщност впечатлението за тежки увреждания може да се дължи на практиката за осигуряване на лоялност чрез компромати, а не само и не толкова на действителни увреждания. А тъй като педофилията е особено отвратителна сексуална аномалия, може би компроматите, свързани с нея, се използват особено често и широко за гарантиране лоялността на членовете на властващите елити и на индивиди, гравитиращи към тях (по-долу пак се връщаме към това). Какъвто и да е случаят, Ендрю Сойер изглежда греши, като твърди, че няма никаква конспирация между богатите, която им позволява да доминират. Може наистина да няма стабилна, кохерентна организация, управлявана от център,

но такава не е и необходима. И със сигурност има компроматен контролиращ механизъм, който може да бъде задействан, дори и след десетилетия.

Тъй като твърдението на Кидман и Кубрик всъщност се отнася до психическото здраве на властващите елити, по-долу се обсъжда накратко този въпрос.

8. Психологически аспекти: доминиращата групова целева рационалност на индивидуално ниво

Възможните отговори на поставените по-горе въпроси изпъкват особено ясно при разглеждане на доминиращата групова целева рационалност на индивидуално ниво. На това ниво се забелязва, че особеностите на индивидуалната психика, които съответстват на характеристиките на груповата целева рационалност, се определят като психопатия или социопатия. Основната такава особеност е липсата на адекватен (просоциален) морален комплекс – ценности, норми и свързаните с тях емоции.

Още първите изследвания на психопати (напр. Cleckley, 1951) показват, че за тази психическа аномалия са характерни такива персонални характеристики като склонност към манипулиране, контрол, неискреност, егоцентризъм, липса на чувство за вина и т.н. Според Диагностичния и статистически наръчник за ментални разстройства (DSM-5) на Американската психиатрична асоциация социопатът се отличава със склонност към пренебрежение и нарушение на правата на другите. Счита се, че тази склонност възниква след 15-годишна възраст и се характеризира с 3 или повече от следните черти: нарушаване на социални норми; склонност към измами, лъжи, използване на другите за собствена изгода; лесно разгневяване и агресивност; пренебрегване на собствената сигурност и сигурността на другите; силна безотговорност, проявяваща се в неспособност за стабилно трудово поведение и честно изпълнение на финансови задължения; изпитва слаби угризения, поради което е способен да наранява, ограбва или да третира зле някого.

Психологически изследвания сред млади хора установяват, че силно доминиращите индивиди са склонни да бъдат нарцистични, агресивни и неприятни, и показват склонност към нарастваща, базирана на арогантност форма на гордост и самоувереност (Tracy & Robins, 2007). Изследвания, основани на анализ на словесното и невербално поведение, спонтанно проявявано от индивидите по време на социално взаимодействие, разкриват, че индивиди с висок стремеж към доминиране са склонни да демонстрират смущаващи вербализации, като например да настояват за собственото си мнение, да подчертават собствената си значимост и да заемат пози, които са експанзивни и донякъде агресивни (напр. „широка/експанзивна“ поза, ръце встрани от тялото (Cheng et al., 2010: 334–347; Cheng et al., 2013: 104).

Според експертите основната разлика между социопата и психопата е в съвестта и свързаните с нея угризения (чувство за вина). Психопатът няма съвест

и не изпитва угризения. Социопатът има съвест и може да изпитва угризения, но умее да ги пренебрегва или успокоява съвестта си, измисляйки рационални оправдания за своята аморалност. Много автори посочват, че психопатите могат да придават значимост и да изпитват любов само към себе си, но не и към другите, които те считат за малоценни и незначителни (Goleman, 1974).

Най-важна за настоящото изследване е очертаващата се положителна връзка между стремежа и капацитета за придвижване към високи нива на йерархичните структури, респективно придобиването на власт, и посочените психически аномалии. Тази връзка се забелязва ясно в непропорционално високия дял на индивиди с психопатични и социопатични черти сред индивиди, заемащи позиции по високите етажи на властта, съответно – във властващите групи. Този висок дял може да се обясни с характерния за психическите (психопатични и социопатични) аномалии силен стремеж към власт и контрол в комбинация с други черти, които пък са особено ефикасни средства за придобиване на власт и контрол.

Ето защо и в наши дни индивидите, заемащи високи властови позиции, имат сходни черти с властващи индивиди от древността или Средновековието. Особено впечатляващи такива черти са склонността към насилие, манипулация, жестокост. Изобилни примери за насилие и жестокост на властващи индивиди пронизват цялата история от най-древни времена, например библейският разказ за избиването на младенците по заповед на Ирод; жестокостите на римските императори; жестокостите на средновековните владетели в Европа и т.н. Ако оставим настрана дълбоката древност, за известния Влад Цепеш (Дракула) например се знае, че е вършел чудовищни жестокости, включително и това, че веднъж поканил на благотворителен пир бедняци, просяци, сакати от цялата страна, а след това заповядал на стражата си да запали сградата, в която ги въвели. Норберт Елиас посочва, че голяма част от средновековната висша прослойка в Европа всъщност са били главатари на банди или са били рекрутирани от главатари на банди. Именно те са формирали най-много аристокрацията. Елиас привежда исторически документи, които показват, че менталността на властващите аристократи е била белязана от самоцелен стремеж към утвърждаване на физическо превъзходство над другите, жестокост и извличане на удоволствие от убийства, измъчване на други човешки същества, жажда за разрушаване, прилагане на насилие и принуда за отнемане на чуждо притежание като основно средство за забогатяване. Грабежът, боят, насилието, ловът на хора и животни и т.н. са представлявали нещо като „жизнени потребности“ и дори „наслади от живота“ за онези, които са притежавали достатъчно сила и власт. Поради поставянето на властта над ценности и вярата (като механизъм за поддържане на ценностите), дълбоката религиозност и силната църква не са можели да укротят изблиците на необуздани емоции; нито десетте Божи заповеди, нито страхът от наказание за нарушаването им не са успявали да ограничат убийствата, кражбите, измамите, прелюбодействата и т.н.

Елиас цитира един рицарски епос, в който се казва, че: „войната е да излезеш по-силен от врага, да изсечеш лозята му, да изкорениш дърветата му,

да опустошиш земята му, да превземеш крепостите му с щурм, да засипеш кладенците му, да хванеш и убиеш хората му“ (Елиас, 1999: 279). Пак Елиас привежда и запазен документ за един рицар, в който се казва, че онзи прекарвал живота си „...като плячкосва, разрушава църкви, напада поклонници, потиска вдовици и сираци. Особено удоволствие му доставя да осакатява невинни. В един-единствен манастир... са намерени 150 мъже и жени, на които е отсякъл ръцете и е избол очите. Жена му е също толкова жестока. Тя му помага при екзекуциите. На нея също ѝ доставя удоволствие да измъчва бедните жени. Тя заповядва да отрязват гърдите им или да вадят ноктите им, така че да не могат да работят“ (Елиас, 1999: 280).

Елиас не свързва това поведение с някакъв устойчив фактор на поведението на властващите, а с духа на времето, в което са живеели, и счита, че то впоследствие се е променило. Причината за промяната според него е била цивилизационният (възпитателен) процес, трансформиращ интелигентността на индивидите, като ограничава афективността, агресията и престъпното поведение. Началото на този процес е постепенно и спонтанно, като най-просветените умове започнали да предписват нови комплекси от норми за човешко поведение. Основното съдържание на тези комплекси от норми е внушаването на необходимостта от самоконтролиране на дивите страсти и ограничаване на техните изблици.

Протичането на такъв цивилизационен процес вероятно е напълно достоверно, но процесът засяга други аспекти на поведението, и то главно на подвластните групи (например отказ от публично изгаряне на живи котки във Франция), но не е променил и не би могъл да промени специфичните психически особености (всъщност аномалии) и специфичната целева рационалност, определящи поведението на властващите индивиди в обществата. Ако такава промяна бе настъпила, властта в обществата и начинът на нейното упражняване биха се променили радикално, което със сигурност не се е случило. Ето защо не изглежда убедително твърдението, че цивилизационният процес е оставил в далечното минало анормалната жестокост на властващите.

Много по-правдоподобно изглежда едно друго твърдение – сред индивидите от властващите групи (особено тези, които властват през продължителни периоди от време) делът на тези с психически аномалии е непропорционално висок. При това сред властващите индивиди се запазват психическите особености, които са били характерни за древните и средновековните властници.[16]

Ето какво пише Т. Веблен в своята „Теория на безделната класа“ (Веблен, 2016: 29): „Само индивиди с анормален темперамент могат продължително да

[16] Като пример може да се посочи нашумелият случай с Дик Фулд, когото наричат архитект на краха на Lehman Brothers. Фулд бил заснет в един клип как крещи на сътрудниците си, че иска „да изтръгне сърцата на конкурентите си и да ги изяде, преди да са умрели“.

поддържат високо самочувствие, въпреки неодобрението на техните събратя“. Другояче казано, само анормални индивиди могат да запазват спокойствие (на духа и съвестта) и да продължават да вършат това, което предизвиква неодобрението на общността.

А онова, което най-много предизвиква неодобрението на общността, е „грабителската култура“ на властващите (Веблен, 2016: 21). В термините на предходното изложение може да се каже, че тази „грабителска култура“ е всъщност специфичната групова целева рационалност на властващите, която насочва тяхното поведение към акумулиране и концентрация на богатство като средство за усилване и укрепване на тяхната власт. „Грабителската култура“, т.е. целевата рационалност на властващите групи, включва и специфичните психически качества на индивидите от тези групи.

Резюмирайки изложеното по-горе, може да се подчертае:

– индивидите, притежаващи определени психически аномалии, имат повече шансове да придобиват значима власт и богатство, да се изкачват към върховете на йерархиите в политиката и икономиката;
– индивидите с такива психически качества много по-успешно запазват придобитите, а по-точно – завоюваните – власт и богатство и доминиращи позиции в обществото. Ключова особеност на тези „правила“ е, че те имат универсален характер – валидни са за всички исторически периоди.

Ето защо специфичната психика на значителна част от властващите индивиди не е останала в миналото. В съвременните общества „грабителската култура“ често се проявява (означава) като корупция, престъпност на „белите якички“, правителствена и корпоративна девиантност и т.н. Една от важните сфери на интензивно проявление на „грабителската култура“ е сферата на публичните политики. Но точно там проявите на „грабителската култура“ са може би най-слабо изследвани и познати. Тази непреходна целева рационалност на властващите групи поддържа постоянно и специфичната психика на властващите индивиди. Затова целевата рационалност на властващите и свързаните с нея психически особености имат универсален характер – както в смисъл че се проявяват в различни исторически общества, така и че не зависят от социално-политическата организация на обществата.

Ендрю Лобачевски, полски психиатър, който е провеждал наблюдения на социопати и психопати през периода на „социализма“ в Полша и други страни, също установява, че индивиди с такива психически особености са свръхпредставени във властващите групи, независимо от вида на социално-политическата система, в която оперират.

Резултатите от изследванията си той публикува в книгата „Политическа понерология“ с подзаглавие: „Наука за природата на злото, адаптирана за политически цели“. Голяма част от материалите за книгата са подготвяни в Полша

през периода на социализма и след политическите промени в Полша са публикувани в САЩ (Lobaczewski, 1999).

Провеждайки изследвания на заети в университети, той установява, че около 5% от изследваните лица са притежавали характеристиките на психопати (Lobaczewski, 1999: 15). Но основният му интерес е насочен към индивидите от властващите групи. По такъв начин той значително разширява кръга на ментално проблемните властници извън обичайно заподозрените диктатори, като добавя партийни лидери на комунистически партии и други „революционни водачи", които се стремят да променят социалния строй. Изследването на характеропатиите и тяхното широко разпространение сред властващите е накарало Лобачевски да въведе термина „патокрация" (управление на хора с ментални патологии) – „патократи".

Определяйки психопата като хищник, Лобачевски посочва, че тези индивиди са много ефикасни машини, които като компютър са способни да изпълнят сложни дейности с цел да получат от другите подкрепа за постигането на това, което желаят.

И точно поради тези способности психопатът може да се придвижва много по-успешно от другите индивиди по стъпалата на йерархиите в икономиката и политиката. Така се формира „патокрацията". Но същото е валидно и за условията на пазарни икономики и политическа демокрация. И в такива условия индивиди с характеропатии могат много успешно да се изкачват към върховете на всяка йерархична структура, включително и в политическата сфера.

Високопоставени психопати и социопати в политиката може да се търсят както сред властващите елити в смисъла на Чарлз Райт Милз, така и сред субгрупата на управляващите „елити". Техните действия (начинът на вземане на решения), които Милз описва, носят очевидни белези на социопатия, ако не на психопатия. Точно такива индивиди, заемащи ключови позиции по високите етажи на политическото управление, са не по-малко отговорни от „корпоративните психопати" за финансовата криза от 2008 г., защото именно те извършиха дерегулациите, които създадоха онзи „нерегулиран свят", за който е валидно правилото на Бейшам: „най-безпринципните се изкачват на върха".

Затова психопатите и социопатите и използваните от тях манипулации са универсални модели на успешно интегриране и опериране по високите етажи на управлението и властта. По този повод е забележително, че изследвания показват, че при равни други условия (главно – способности, образование и социален произход) индивидите с психопатични и социопатични характеристики имат 4 (словом – четири) пъти по-големи шансове да достигнат високите нива на йерархиите в управленските структури в сравнение с хората, които нямат такива особености. Очевидно е важно да се знае защо това е така. Но е трудно да се намери пълно изследване на причините, поради което те са толкова успешни. Ако оставим настрана влиянието на произхода, част от причините за техния успех вероятно са в техните качества и преди всичко – липсата на морален комплекс и свързаните с него емоции, поради което са в състояние да използват

всякакви средства за постигане на целите си (включително манипулиране на другите) в комбинация с високите им манипулативни способности. Определена роля играят сигурно и твърде силните им амбиции (свързани с характерната висока самооценка и пренебрежение към другите), както и – най-много – съответствието между тяхната собствена психика и психо-социалната среда (груповата рационалност) по високите етажи на властта, към които се стремят. Но има още един фактор на „успеха“ на хората с посочените психически особености. Може би най-ясно и кратко този фактор е описан от израелския автор, Нобелов лауреат по литература, Самюел Агнон, който пише: „Мъдрите хора се отдръпват от управлението на света, тъй като знаят, че има и по-мъдри от тях и искат светът да бъде управляван от най-мъдрите. Тогава изскачат глупаци и негодници, които сграбчват света в ръцете си и го управляват със своята злоба и глупост“ (Agnon, 1971: 46).

Лобачевски пише „Да, психопатите обичат света на бизнеса“, но според неговото изследване първостепенното им поле за изява е политиката. Всъщност такива индивиди могат да действат във всяка йерархична структура, тъй като всяка такава структура съдържа йерархични нива, които може да бъдат „превземани“. Лобачевски свързва инвазията на индивиди с психически аномалии главно с определена политическа система – социализма. Но всъщност се касае за универсален феномен, засягащ поведението на индивиди със специфична менталност по високите етажи на всяка йерархична система и във всякакви политически условия. Затова американският издател на книгата на Лобачевски, в бележка под линия, е добавил към посочените от него властващите индивиди с психопатични признаци и хора като Дик Чейни и Доналд Ръмсфелд.

Тъй като не са свързани с „другите“ (не са обхванати от общностното „лепило“), психопатите хладнокръвно наблюдават техните страхове и желания и ги манипулират както пожелаят. „Вместо да убива другите, той може да стане корпоративен лидер и убиец на компании, да уволнява хора, вместо да ги убива, да разчленява техните функции вместо техните тела. Такъв човек впрочем не е задължително да завърши безславно в затвора“ (Lobaczewski, 1999: 18).

След 1980-те години на XX век голям брой изследвания и емпиричен материал (автори като Брайън Бейшам, Робърт Хеър, Клайв Бъди, Джон Ронсън и др.) показват, че резултатите от наблюденията на Лобачевски и другите автори са универсални – „културата“ и груповата психика на властващите групи в редица развити страни се определят от високия дял на психопати и социопати. Променили са се формите, в които тези психически особености се проявяват, и уменията да бъдат прикривани тези форми.

През 2011 г. например Клайв Бъди публикува статия, озаглавена „Корпоративни психопати: теория на глобалната финансова криза“ (Boddy, 2011: 257). В статията висшият персонал по върховете на големите корпорации се разглежда като психопати и именно в тяхното поведение авторът вижда основната причина за финансовата криза от 2008 г. Както посочва Джон Ронсън в книгата си „Тест за психопат“, проф. Робърт Хеър казва на автора следното: „Психопатите,

които са серийни убийци, разрушават семействата. Корпоративните, политически или религиозни психопати унищожават икономиката. Те разрушават обществото“ (Ronson, 2011: 117). Друг пример привежда Маргарет Ефернан в книгата си *Willful Blindness* (Heffernan, 2012: 153): при извършването на съкращения на персонала в крупна корпорация на служителя, който трябвало да прави съкращенията, било наредено: „Режи! Не ни е грижа, ако хората умрат“. Тъй като този служител е заемал висока позиция, то явно заповедта е идвала от самия връх на корпорацията. Даниел Голман описва случай с мениджър в един „европейски индустриален гигант“ – той се държал отвратително с подчинените си, а те се страхували от него и го ненавиждали. Неговият бос обаче го намирал за „напълно очарователен“!! С високите си способности да манипулира мениджърът полагал значителни усилия да впечатлява не само шефа си, но и клиентите на компанията. По време на външна оценка на управляващите в компанията обаче консултантът установил, че въпросният мениджър е типичен психопат – егоцентрик, който се интересува повече от себе си, отколкото от компанията и хората, които управлява и т.н. Консултантът предложил мениджърът да бъде заменен и шефовете му – с голямо неудоволствие – му предложили да напусне. Мениджърът напуснал и веднага си намерил друга работа на много висока позиция. Голман обяснява това с факта, че бил направил много добро първо впечатление на новите си босове (Goleman, 2007: 124).

Всъщност случаите показват още по-тежък проблем от заемането на управленски позиции от психопати поради високите им манипулативни способности. Проблемът е в това, че когато делът на психопати и социопати по върховете на управлението в крупни организации (институции) достигне някаква критична маса, патологичната „грабителска култура“ на тези индивиди, т.е. груповата им целева рационалност, се превръща в организационна култура – патологична организационна култура, която определя цялостното поведение на организацията или институцията. Придобивайки подобна организационна култура, организациите и институциите получават патологичен, престъпен характер. Един от признаците за протичането на такъв процес е, че вместо спонтанното „насищане“ на върховете на управлението с психопати и социопати (поради високия им капацитет да се изкачват към тези позиции) организациите и институциите с патологична организационна култура сами започват целенасочено да подбират психопати и социопати за своите висши управленски нива.

Башам[17] привежда случай, в който голяма инвестиционна банка е използвала психотестове, за да набира социопати, тъй като се считало, че техният характер е най-подходящ за високи позиции във финансовите корпорации. Джон Ронсън пише, че едва ли някои от психолозите, изследващи психопатите и социопатите, може да си представят, че може да има банка, която да използва тяхното знание

[17] Basham, B. Beware corporate psychopaths – they are still occupying positions of power'. – Independent, 29 December, 2011.

(тестовете за идентифициране на социопати и психопати), за да наема на работа точно такива индивиди. Оказва се, че има, при това не една. (Ронсън е публикувал в. „Айриш Таймс“ под заглавие „Психопати управляват света“[18].)

В стремежа си към безкраен растеж и високи печалби секторът на финансови услуги активно е търсел такива хора и ги е стимулирал с огромни бонуси и награди. Интересно дали този вид селекция е известен на онези, които твърдят, че съвременните институции и банки рекрутират „меритократичните елити“, както се рекрутират най-добрите „играчи“ във футбола. Впрочем поне в едно те са прави – банките наистина плащат колосални суми на такива индивиди, но причината за това е друга – ако е вярно твърдението, че делът на психопати и социопати по рождение едва ли надвишава 5% от населението, това означава, че тези кадри са твърде редки и затова цената им е висока. Според Саймън Круум „12% от корпоративните лидери са психопати“[19].

Имайки предвид многобройни идентифицирани случаи на психопатия и социопатия в корпоративното управление, Башам заключава, че психопатите се срещат често по върховете на корпорациите и формират специфична група. Както и Клайв Бъди (Boddy, 2011), той нарича тази група „корпоративни психопати“ – външно те са лъскави и приемливи, но това не ги прави по-малко опасни (Лобачевски използва термина „патократи“). Башам забелязва, че психопатите имат големи възможности да правят кариери по върховете на корпорациите и вижда причината за това в липсата на достатъчно регулации. Той формулира правилото, че в един нерегулиран свят най-безпринципните се изкачват на върха, и добавя, че няма по-безпринципни от корпоративните психопати.

Наблюдението на Башам е вярно, но изглежда ограничено. Формирането на групи от психопати и социопати по върховете на корпоративните и въобще на властовите структури не се дължи само на липсата на регулации. Фактът, че корпоративни структури имат специален интерес да прибягват до софистицирани методи за селекция на хора с такава психика, показва, че и при наличие на ограничаваща регулация те биха я пренебрегвали, така както пренебрегват например данъчната регулация или която и да е друга, когато имат интерес от това. Основната причина за високия (и обикновено – нарастващ) дял на такива индивиди по високите етажи на властта е друга – психическите им аномалии перфектно съответстват на целевата рационалност на властващите групи (и в двете няма място за морални комплекси) и поради това аномалиите се оказват качества, които дават огромни предимства при правенето на кариери. Впрочем, дори и да са психически здрави, за да правят успешна кариера, индивидите трябва да се придържат към доминиращата групова целева рационалност и тогава те действат като социопати. В противен случай те биват изключвани от

---

[18] ‘Psychopaths rule the world’. – The Irish Times, Fri, Jun 3, 2011.

[19] Simon Croom: ‘12% of corporate leaders are psychopaths. It’s time to take this problem seriously’. – Tribune, June 6, 2021.

властващите групи[20]. Сигурно това е важна причина, поради която се увеличава делът на индивидите с психически патологии по върховете на властта.

Установено е, че принадлежността към група, може да породи или да усили допълнително наследени или придобити психопатични и социопатични наклонности на индивидите поради влиянието, което групата оказва върху индивида, ако сред останалите членове преобладават психически девианти. Ефернан (Heffernan, 2012) описва как в човешки групи постепенно груповата интелигентност се променя и рационалността им претърпява отклонения. Ефернан пише за експанзия на пожелателното мислене в такива групи. Всъщност сигурно може да се добави, че в такива групи се появяват и претърпяват експанзия психопатичните отклонения, девиантното мислене.

В групите дори и съвсем здрави индивиди могат „да придобиват" такова поведение. За да получи място сред властващите, индивидът трябва сам да действа по този начин дори и ако не е психопат, т.е. неизбежно придобива белези на социопат. Освен всичко друго, такава промяна се поражда и от това, че психически здравите индивиди притежават обичайните за повечето нормални хора склонности към подчинение и подражание, а поради това придобиват черти на рационалността, характерна за групата, към която принадлежат. Затова властващите индивиди може и да не са психопати, но груповата целева рационалност им налага често да действат като социопати.

Вероятно има и други причини за насищането на върховете на йерархиите с индивиди със специфичната менталност. Според едно забележително мнение – на Алън Харингтън – психопатът е новият човек, който се създава от еволюционния натиск на модерния живот (Lobaczewski, 1999: 18).

Сигурно твърдението на Харингтън заслужава специално внимание, особено във връзка с представата за постоянна редукция на общностния компонент на модерните общества. Логично е да се мисли, че промяната на базисни характеристики на социалната среда, в която се формира и действа индивидът, ще променя и неговата менталност.

Има безброй случаи, които потвърждават описаните психически особености на индивидите от властващите групи и свързаните с тях девиантни форми на поведение. Всички те показват, че манталитетът на властващите в съвременните общества не се различава съществено от манталитета на онези рицари, които е описал Норберт Елиас.

---

[20] Едно от изследванията, проведени въз основа на модела на Рокич, показва силна зависимост на психическото състояние на индивида от степента, в която ценностите на индивида съвпадат с ценностите в неговата околна среда. Други проучвания потвърждават, че това е фундаментален фактор на състоянието и динамиката на психическото здраве, тъй като значителни различия между индивидуалните ценности и тези, доминиращи в средата, може да се отразят негативно върху психиката на индивида. Поради това при такова несъответствие индивидите се стремят да сменят средата или да приемат характерните за нея ценности (Feather, 1975).

9. Понерогеничен процес

Забелязвайки признаци за увеличаване на дела на хората с девиантна менталност сред властващите групи, Е. Лобачевски нарича този процес и неговите последствия „понерогеничен процес“[21]. Според него процесът протича както на макросоциално, така и на индивидуално ниво и в човешките семейства.

В социологията е известна представа, която е сходна с тази за понерогеничен процес – представата за аномична криза, която по един или друг начин е занимавала Дюркем, Мъртън, Сорокин и др.

Сходството между двете виждания проличава в начина, по който Лобачевски описва първата фаза, която той разграничава в динамиката на понерогеничния процес. Според него тази фаза е период на духовна криза, свързана с отслабване на „идеационните, морални и религиозни ценности“. „Егоизмът сред индивидите и социалните групи нараства и връзките от морални ангажименти и социални мрежи отслабват. Незначителни, маловажни неща придобиват особено значение и дори доминират в човешките умове до такава степен, че няма място за мислене за публичните дела, нито за чувство за отговорност за бъдещето. Атрофията на ценностите, както се описва в историографските изследвания и психиатричните доклади, е индикатор за такава промяна в индивидите и обществата“ (Lobaczewski, 1999: 174).

Но въпреки очевидното сходство между двете представи, връзката между тях и търсенето на обяснения за нея не са предмет на специален интерес в социологията – аномичната криза не се свързва с нарастване на дела на индивиди с психически аномалии по високите етажи на икономическите и политическите йерархии (властта). Психиатърът Лобачевски е запознат с аномията и сходството с идентифицирания от него понерогеничен процес, долавя наличието на връзка между индивидуалното и социалното ниво (схваща аномичната криза като резултат от увеличаване дела на индивиди с психически аномалии, играещи социално значими роли) и се задоволява с това обяснение.

Предходното разглеждане на доминиращата групова целева рационалност и нейната динамика може да се използва за интерпретиране на аномията и понерогеничния процес. От такава гледна точка доминиращата групова рационалност, определяна от доминацията на основна цел; спецификата на тази цел; липсата на морален комплекс и използването на всички възможни средства (оправдано от целта), има аналог на индивидуално ниво: това са психически особености на индивидите, които се схващат като аномалии – главно психопатии и социопатии.

Понерогеничният процес може да се разглежда като увеличаване на дела на индивидите с посочените психически особености в елитните групи и субгрупи,

---

[21] Комбинация от думите „понерос“ и „генезис“, с която Лобачевски означава „генезис на злото“.

при което те възприемат специфично групово поведение, а доминиращата групова целева рационалност преживява експанзия, разширявайки своя обхват извън границите на властващите групи, при което влиянието на прообщностната същностна (ценностна) рационалност отслабва и постепенно се замества от доминиращата целева рационалност. Така последната обхваща все по-голяма част от обществата, прониква във всички сфери на обществения живот и среща все по-малко критицизъм, оспорване, съпротива. Това може да се интерпретира като фундаментална технология на социално инженерстване. По думите на Умберто Еко нараства способността на властващите да убеждават и преубеждават подвластните. Всъщност намаляват възможностите на подвластните аргументирано да оспорват политически решения и нараства склонността им да се „съгласяват и пресъгласяват“. Конфликтността в правенето на политики намалява.

Като базисни компоненти на този процес (и негови основни двигатели) може да се разглеждат: а) ерозията на базисните просоциални морални ценности; б) контролът върху производството на знание (по-конкретно – върху знанието относно обществото); в) използване на манипулации, което обхваща първите две направления и заедно с това ги използва за разширяващо се прилагане на манипулации във всички други области; г) експанзията на доминиращата групова целева рационалност се изразява и в нарастване на дела на индивиди с психически аномалии, които играят ключови социални роли.

Връзката между доминиращата групова целева рационалност и индивидуалните психически патологии изпъква и във вижданията на автори, на които Лобачевски се позовава, въпреки че те използват други термини. Това се забелязва съвсем ясно в един цитат от Кен Маджид и Керъл Маккелви, който Лобачевски привежда: „Нашето общество става все по-материалистично и успехът на всяка цена е кредо на много бизнесмени. Типичният психопат процъфтява в такава среда, а тя го счита за бизнес „герой“ (Magid & McKelvey, 2007: 9). Очевидно това „кредо на много бизнесмени“ е именно доминиращата групова целева рационалност – „средата“, която авторите веднага свързват с индивидуалното ниво – типичният психопат, който „процъфтява“ в тази среда, а тя го счита за „герой“. Вероятно е по-точно да се каже, че тази „среда“, доминиращата групова целева рационалност, „създава“ своя „герой“ – тя е „гостоприемна“ за него, тъй като съдържа и му предоставя комплекс от условия, които съответстват на психиката на „героя“ и поради това са подходяща хранителна среда за неговото поведение – постигането на „успех на всяка цена“ („победа“). Маджид и Маккелви са използвали заглавието „Любимото поле на психопатите: бизнес отношенията“, но истината е, че политиката също е любимо поле на психопатите. Всъщност те са в стихията си навсякъде, където йерархични структури позволяват „растеж“ нагоре, а критериите за оценка на личните постижения не изискват някакви други способности освен тези на психопата.

Ето защо експанзията на понерогеничния процес може да се обясни не само с по-високия капацитет на индивиди с психопатични и социопатични черти да се изкачват по високите нива на различни йерархии, но и със самата

доминираща групова целева рационалност, която доминира по върховете на тези йерархии.

Освен работата на Лобачевски съществуват немалко други изследвания на различни аспекти на понерогенични процеси, но те не са обединени в една обща представа за макросоциален процес на влошаване на качествата на властващия елит и начина, по който той упражнява властта, с основно последствие – влошаване на ключови сфери в обществото.

Проявления на понерогеничния процес

Основната форма на проявление на понерогеничния процес, която заслужава специално да бъде отбелязана, е нарастването на нивата на престъпността и по-конкретно – експанзията на измамата и на други видове престъпления. И двете са забелязани отдавна, но не се свързват с динамика на понерогеничен процес и нейния двигател. Едно от най-известните проучвания на експанзията на измамата е това на Д. Калахан (Callahan, 2004).

Основната теза на Калахан е, че сегашното състояние на американското общество, характеризиращо се с широко разпространено неравенство и философията „победителят взема всичко“, поражда масово разпространение на измамата, обхващащо бизнеса, правото, академичните среди, журналистиката, развлеченията и медицината.

Чрез изобилие от примери Калахан показва, че измамите, както в незаконни, така и в законни форми (!?? – наличието на законни форми на измама е важен индикатор за мащабите на феномена и за състоянието на законите и правосъдието – б. а.), са широко разпространени в американското общество, където стимулите са трансформирани: вместо да насърчават производителността и „честната игра“, те възнаграждават измамата. Измамата вече не е ограничена в рамките на отделни професии или социални групи, а се появява във всички сфери на американското общество. Според Калахан „измамата формира и динамиката на взаимодействията между „класата победител“ – висша класа, която е ефективно освободена от повечето правила и стандарти, и „тревожна класа“, която често е принудена да мами по време на низходяща социална мобилност и в рамките на един културен климат, който поставя парите и властта над личната почтеност“.

Макар че измамата не е ограничена в рамките на отделни професии или социални групи, Калахан все пак подчертава, че мащабната измама е най-разпространена сред висшата класа „победител“. Въпреки високите си заплати и разкошния си начин на живот те живеят в постоянно сравнение с тези, които имат повече от тях, и следователно водят живот, характеризиращ се с големи разходи, тежка тревожност и безброй възможности и изкушения за измама.

Според автора причините за масовия характер на измамата са в индивидуалистичните амбиции, смесени с принципите на laissez-faire, възприети от неолибералите от 80-те години на миналия век и приложени в ущърб на Америка по време на ерата „стани богат бързо“ от 80-те и 90-те години.

Освен като „култура на измамата“ понерогеничният процес се проявява и като по-широк процес на криминализиране на бизнеса и политическата сфера (освен използването на измами). Специални изследвания като това на Ерман и Лундман показват, че девиантното поведение на властващите се разраства във всички сфери на тяхната дейност – включително и в публичните политики (Ermann & Lundman, 1996). Накратко и най-общо казано, упражняването на властта все повече придобива престъпен характер. Публичните политики – също. Доказателствата за това криминализиране са многобройни, например широко известните случаи на доказани връзки между върховете на политическата власт и престъпни организации. Робърт Парк (Park, 1968) е един от изследователите, които отдавна са забелязали тези връзки в използването на маргинални групи за контрол върху обществата през периоди на интензивни и значими социални промени. Парк е използвал евфемизъм, за да формулира своето твърдение: маргинални групи често играят активна роля през периоди на интензивни социални промени. Но ред емпирични факти (тривиално е да се споменават „мутрите“ в България) показват истинския смисъл на неговото твърдение. Разбира се, протича и процес на криминализиране на бизнеса, особено на крупния. Освен предходното изложение, подчертават го автори като Джеймс Гълбрайт (син на големия икономист Джон Кенет Гълбрайт) и много други, особено след 2008 г., когато се родиха термини като „клептокрация“ и „банкстери“.

Друга форма на проявление на понерогеничен процес е очертана в анализа на Манкър Олсон на една форма на колективно действие на групите, които той нарича „разпределителни коалиции“ (Olson, 1982). Това са елитни групи, които се стремят да осигурят за своите членове колкото е възможно по-голяма част от обществения продукт, като при това широко използват непозволени средства – главно достъп до политическата власт. Чрез този достъп те формират политики, институции, нормативни рамки, които са в тяхна изгода – позволяват им да присвоят по-голяма част от обществения продукт. (Нека веднага да подчертаем – точно тези политики, закони и други нормативни решения липсват напълно в теорията и емпиричните изследвания на публичните политики.)

За много изследователи групите, борещи се по такъв начин за разпределение на богатството и дохода в своя полза, играят напълно негативна роля в процеса на икономическо развитие. Според някои икономисти например подобни интервенции в икономиката генерират рента – свръхпечалби, които не отговарят на реалния им принос в създаването на БВП и по такъв начин потискат нормалното икономическо развитие и генерират кризисни тенденции. Такава теза през последните години беше особено активно поддържана от Джоузеф Стиглиц, главно по повод на финансово-икономическата криза през 2008 г.

- Олсън специално подчертава, че няма ограничения върху социалната цена, която тези разпределителни коалиции биха наложили на обществата в стремежа си да присвоят колкото е възможно по-голяма част

от създадения продукт. Последствията, разбира се, са крайно неблагоприятни за икономиката, дори и когато се касае за високоразвити страни. А влошаването на състоянието на националната икономика води и до промяна в позицията на страната в международното разделение на труда (международните пазари). Именно със зараждането и засилването или отслабването и липсата на разпределителните коалиции Олсън обяснява икономическия възход или упадък на отделни нации. Въз основа на емпирични данни, той доказва, че ако в някоя страна разпределителните коалиции бъдат отслабени или разрушени, страната може да постигне огромни икономически успехи. Другите условия, необходими за това, са демократична политическа система и стабилен правов ред. Олсън споменава и три начина за отслабване на разпределителните коалиции – външна окупация (значи – загубена война), авторитарен или тоталитарен режим. Между другото нека подчертаем – доколкото Олсън е прав, то следва, че тенденциите към авторитарни и тоталитарни режими са „естествена" реакция спрямо експанзията на разпределителни коалиции и пораженията от тях икономически кризи. Олсън обяснява следвоенните икономически чудеса на Германия и Япония с това, че те губят Втората световна война, биват окупирани от други страни, след което разпределителните коалиции в тези страни биват изолирани от политическата система, въвеждат се демократични политически системи и стабилен правов ред. Може би си струва да се добави, че разпределителните коалиции на Олсън не заплашват само нормалното развитийно функциониране на икономиката. Те в не по-малка степен заплашват и политическата демокрация, и правовия ред. Коалициите неизбежно образуват широки мрежи, които превръщат демократичните политически институции във фасадни институции, а правовият ред просто адаптират към своите девиантни практики, поради което последните стават „невидими", т.е. не могат да бъдат идентифицирани като девиантни.

Изложеното позволява да се счита, че разпределителните коалиции и генерираните от тях кризи са тясно свързани с понерогенични процеси и може да се разглеждат като една от формите, чрез които се проявяват понерогеничните процеси – когато делът на индивидите с посочените психически качества сред елитите расте, това е предпоставка за формиране на специфични субгрупи – разпределителни коалиции. Не е случайно например, че обясненията на кризата през 2008 г. често се основаваха на „лакомията" на определени групи елити. Днес понерогеничните процеси и в частност разпределителните коалиции в икономиката най-често се обясняват и представят като корупция, но представата за корупция е повърхностна и ограничава действителните мащаби на проблема, както и разнообразието и тежестта на последствията от него.

Нека да добавим, че въз основа на своите изследвания на психическите особености на властващи индивиди Лобачевски пише: „Една подобрена соци-

ална система в бъдеще би трябвало да изключва индивиди с посочените психически особености от всякаква социетална функция, при която съдбата на другите хора ще зависи от поведението на девианти. Това, разбира се, се отнася преди всичко за високи позиции в управлението“. И предлага промяна в системата за селекция на индивиди от властващите групи. Според него: „Такива въпроси би трябвало да се решават от подходяща институция, съставена от хора с репутация на мъдреци и притежаващи медицинска и психиатрична експертиза“ (Lobaczewski, 1999: 120).

Очевидно тази идея е невъзможна в почти всички съвременни общества с техните реални системи за селекция на индивиди за групата на властващите елити. Особено невъзможна е идеята в обществата, където подборът на индивиди за високите позиции се извършва от задкулисни групи с използване на задкулисни механизми, които едва ли са съставени от „мъдреци“, имащи „медицинска и психиатрична експертиза“ и освен това не са особено загрижени за самите общества, което е индикатор, че сред самите селектиращи може да доминират психопати и социопати.

10. Импликации за публичните политики

10.1. За доближаване към реалностите

Предходното изложение позволява да се определят публичните политики като процес на политическа обработка на рискове, в който основен актьор са властващите елити, респективно – тяхната групова целева рационалност. Най-важната цел, която определя тази рационалност (т.е. насочва вземането на решения, респ. – формирането на политики), е запазването и укрепването на властовите позиции (съответните ресурси) на властващите групи. Затова политическата обработка на рискове е фокусирана преди всичко върху един основен риск – позициите на властващия елит да бъдат ерозирани или загубени. Разбира се, трябва да се направят поне две важни уточнения. Едното е, че направляващото въздействие на върховната цел често не е пряко и очевидно, поради което неговото идентифициране е трудно и изисква сложни и задълбочени проучвания, а такива рядко се правят. Второто уточнение е свързано с разграничението на Етциони между контекстуални (или фундаментални) и конкретни (или елементарни) решения. Груповата доминираща целева рационалност определя главно начина на вземане на важните, „контекстуални“ или стратегически, решения и такива, за които съществува достатъчно и сигурно знание относно влиянието им върху властовите позиции на елитите. Тъй като влиянието на „малките“, конкретни решения е много по-слабо, то невинаги е необходимо всяко от тях да се взема въз основа на целевата рационалност (да се преценява влиянието им върху върховната цел). Освен това влиянието им върху целта може да е трудно установимо (каузалната верига, която ги свързва с върховната цел може да е твърде дълга и сложна за проследяване), което

затруднява и дори може да изключи необходимостта от преценки на тяхното влияние върху върховната цел.

В политическия процес обработка на рискове може да се разграничат фази, аналогични на фазите на политическия цикъл, а основният ресурс (фактор) – груповата целева рационалност на властващите елити, доминира над останалите фактори – социални ресурси за обработка на рисковете, като ги адаптира към изискванията за стабилност на политическия ред (системата на власт и доминация). Тази представа насочва към ключови аспекти на политиките и съответно – направления на изследвания. Тя насочва преди всичко към въпроса каква е доминиращата рационалност, мотивите, целите, които направляват процеса на вземане на решения в рамките на тази рационалност; каква е интелигентността (когнитивният капацитет) на доминиращите групи, какви ресурси използват те при вземането на решения; какви принципи стоят в основата на тяхното колективно действие – упражняването на властта (правенето на политики), кои са основните стратегии, които те използват. Всичко това очертава комплекс от фактори, които могат да послужат при обясняване на публичните политики, преследваните цели, пораждани социални промени. Интересът към тези фактори може да подтикне насочване на изследванията към един обширен сегмент от представата за публичните политики, който до голяма степен остава необхванат от изследванията (подложен е на „не-анализиране“, както се изразява Фуко) и поради това може да представлява невидим генератор на рискове за обществата.

Представеното виждане за публичните политики (главно – факторите на тяхното формиране) показва, че онези особености на рационалистичните модели, които са били считани за техни „дефекти“ и поради които тези модели са били критикувани и отхвърляни, всъщност са били напълно основателни. По-конкретно, в предходното изложение бяха посочени много аргументи, че решенията се вземат в рамките на властващите елити, т.е. в рамките на инструменталната рационалност на властващите елити, че съществува върховна цел, направляваща тази рационалност – основният и най-важен интерес на елитите. Когато основните участници във вземането на решения са отделни субгрупи на елита, взетите решения наистина отразяват интересите и целите на „силните“, тъй като се постигат чрез „партизанско взаимно адаптиране“ между отделните субгрупи. Заедно с това има групи в обществото, които са напълно изключени от вземането на значими решения на макониво. Политическият процес на вземане на решения игнорира онеправданите и политически слабите и забавя значимите социални иновации, тъй като могат да застрашат основната цел. Твърдението на автори като Линдблом (Lindblom, 1965), че максималната сигурност е базисна стратегия при вземането на решения, е напълно основателно – максималната сигурност (за позициите на елита) при правенето на промени е императив на инструменталната групова рационалност, наложен от направляващата върховна цел – опазването и укрепването на властовите позиции на елита. Затова е неизбежно всички надеждни знания да се основават на миналото (т.е. да

са проверени чрез практически опит), а единственият начин да се продължава напред без риск е да се върви в същата посока (към същата цел).

От изложеното следва важен извод – критиките към рационалистичните модели на вземане на решения на макониво и в частност към концепцията за инструменталната рационалност, дори и да са имали някакви основания, са били преувеличени и са породили негативен резултат – постепенното изоставяне на тези модели, което е илюстрация на поговорката, че заедно с мръсната вода се изхвърля и бебето. Но защо критиките са били толкова настойчиви и защо така упорито се е търсела алтернатива на целево-рационалистичния модел на вземане на решения? Тези критики и техният „успех“ всъщност отразяват безкрайно интересен и важен процес – на проникване на инструменталната рационалност в изследванията на политическия процес на вземане на решения (формирането на политиките). С други думи, илюстрира се един конкретен случай на централното русло на споменатия понерогеничен процес – инструменталната рационалност постепенно навлиза и започва да доминира в научните изследвания на политиките. Доминацията поражда адаптиране на научните представи за вземането на решения на макониво (и за публичните политики) към върховната цел на властващите елити и определяната от нея рамка (поле на свободни, възможни решения), в която се вземат решения. Като основни моменти на тази адаптация може да се посочат въвеждането на представата за прозрачен, отворен, демократичен процес на вземане на решения с многобройни, разнородни, а в една или друга степен – равноправни участници, както и ограничената възможност за рационално вземане на решения. Тези представи „размиват“ фигурата на централния актьор, вземащ решения, и ограничават очакванията (изискванията) към взетите решения – тъй като („чиста“) рационалност няма, не може да се очакват рационални решения. Всъщност взетите решения (поне „контекстуалните“) са напълно рационални, само че тяхната рационалност е специфична – групова целева рационалност на властващия елит. Представата за политиките, изградена в рамките на доминиращата инструментална рационалност, формира основното русло на изследванията (т.е. също става доминираща), защото допринася за стабилност на позициите на властващия елит (и съответно получава подкрепа от него). „Стабилизиращото“ въздействие се постига главно чрез прекъсването на връзката между елита, вземащ решения, и евентуални неблагоприятни последствия от взетите решения, която (връзка) според Н. Луман и други автори е основен политически риск за вземащите решения. Накратко, променената представа за публичните политики стабилизира позициите на властващия елит, като неутрализира основен политически риск за елита. По-общо казано, това е пример за навлизане и доминация на инструментална рационалност в изследванията на обществата, при което научният анализ, респективно – произвежданото знание, се адаптира към изисквания за стабилност на съществуващия политически ред.

Припомняйки си онези критици на доминиращата представа за публичните политики, които считат, че тя е силно повлияна от идеологии и се е превърнала

в идеология сама по себе си, може да се каже, че те несъмнено имат основания. Мнението им напълно съответства на изложеното по-горе относно процеса на (ре)конструирането на представата за публични политики. Очевидно разгледаният в предходното изложение процес може да се схваща и като „идеологизиране“ на представата за публичните политики и нейното превръщане в идеология сама по себе си. Общото и в двата случая е отдалечаването на „научната“ представа от социалните и политическите реалности, т.е. загуба на връзка с реалностите.

Но теориите и емпиричните изследвания на рисковете, работите на Вебер, Ч. Р. Милз и други могат да предоставят основа за връщане на научните изследвания към реалностите чрез една представа за публичните политики, в която има място за споменатите виждания на Бъргър, Уолърстийн и други автори, а именно, че да се търси реалната власт в публично признатите места може да бъде доста заблуждаващо (доказано от Ч. Р. Милз и други) или че може да е безполезно и безсмислено да разграничаваме бюрокрациите и политиците от всемогъщи мафии. Една реалистична представа за публичните политики и техните създатели би могла също да насочва към постоянно наблюдение и търсене на възможности за контрол върху състоянието на политическия процес на вземане на решения, включително и върху централния рационален актьор (неговата групова психика), върху експанзията на доминиращата целева рационалност в другите сфери на обществения живот и последствията от нея и т.н. и т.н.

Освен посочените по-напред заемки, от социалните теории на рисковете може да се извлече идея за емпирични проверки на концепцията за доминираща групова целева рационалност. Както бе посочено според тези теории, за справянето с рисковете (т.нар. социална обработка на рисковете) се използва определен набор от социални ресурси (морални ценности и свързани с тях емоции, знание, власт, нормативен комплекс). Въз основа на представата за този комплекс може да се предположи, че ако има емпирични данни, доказващи, че при вземане на решения някои от тези ресурси играят ограничена, подчинена роля спрямо даден друг ресурс, то очевидно този друг ресурс доминира при вземането на решения и играе ролята на основен ориентир (фактор) на взетите решения, или с други думи – свързан е с „върховна цел“, характеризираща целевата рационалност при вземане на решения. Наличието на такива данни е доказателство за вземане на решения чрез целева рационалност. Отхвърлянето на такова доказателство означава да се приеме, че вземането на решения е напълно хаотично, без използване на социалните ресурси, идентифицирани от теориите на рисковете, без никакъв ориентир, нерационално. Но ако се следва предложената тук представа за вземане на решения на макониво чрез изключването на ресурсите, за които се установи, че играят подчинена роля, може да се идентифицира и доминиращият ресурс. В предходното изложение идеята за идентифициране на подчинени ресурси беше проверена по отношение на знанието и моралните ценности (начина, по който се използват от вземащите решения). Емпиричните данни, показващи второстепенната роля на двата

ресурса при вземане на решения (правене на политики), бяха интерпретирани като доказателства за доминация на друг фактор – властващите, и следователно – тяхната върховна цел, което доказва използване на целева рационалност при вземане на решения. Да повторим, че подчинената роля на знанието спрямо върховната цел се проявява в селективното използване главно, дори единствено, на знание, което допринася за постигане на целта, и отхвърлянето на знание, за което има съмнения, че може да повлияе неблагоприятно върху нея. Знание, което не допринася за постигане на целта или може да ерозира нейното постигане, не само не се използва при вземането на решения, но и чрез контрол върху производството и разпространението му (достъпа до знание) се ограничава както неговото производство, така и достъпът до него. Поради това изследванията на използването на създаденото знание при формиране на политиките и на въздействията на политиките (по-конкретно – научните политики) върху създаването на знание могат да предоставят данни за ролята на знанието при вземане на решения на макрониво и съответно за идентифициране на инструменталната рационалност, респективно – доминиращата върховна цел, която я направлява.

Що се отнася до влиянието на моралния комплекс, то доминацията на върховната цел се изразява в това, че базисните, прообщностни морални ценности и свързаните с тях емоции практически не влияят върху вземането на решения. Приведените данни показваха, че ценностите са подменени от идеологии или идеологеми. Аналогично маргинална роля играят и емоциите, свързани с тези ценности – такива като съпреживяване, съчувствие, инстинктивен стремеж да се помогне на нуждаещи се, чувство за вина и угризения на съвестта, чувство за дълг (отговорност) към обществото (на което Дарвин, Кант и други мислители са придавали толкова голямо значение). Разбира се, това се отнася за базисните просоциетални ценности – равенство, справедливост, честност, реципрочност. Доколкото все пак се забелязва влияние на някакви други ценности, те със сигурност не са общностните (просоциални) морални ценности и свързаните с тях емоции.

Редукцията на моралния комплекс има съвсем логично обяснение в доминацията на фундаменталната цел: редукцията на комплекса и ограничаването на неговото влияние пораждат огромен ефект за укрепване на властта (позициите на елитите), тъй като така се разширява полето на „свободните“ (неограничавани от морални ценности, норми и емоции) решения и действия, което означава, че се разширява и арсеналът от средства, които може да се използват за постигане на целта. Изборът на такива средства не попада под ограниченията, налагани от моралните ценности, норми и свързаните с тях емоции, и така стават допустими всички средства за постигане на целта, които може да се изобретят чрез наличното знание и дадено ниво на интелигентност (когнитивен капацитет).

Накратко, за постигане на върховната цел се използват всички средства, които може да се изобретят чрез наличния когнитивен капацитет (максимално

висок), който е освободен от всякакви „скрупули“, тъй като базисният морален комплекс е елиминиран (подменен от идеологии и други ценности) като потенциален ограничител при избора на средства. И това е мощен механизъм за акумулация на власт и доминация.

Накрая нека да повторим – теоретични съображения и релевантни емпирични данни безспорно доказват, че „контекстуалните“ решения на макониво се вземат въз основа на (в рамките на) доминиращата групова целева рационалност (респ. върховната цел) на властващите елити. Но продължителната тенденция на търсене на заместители на т.нар. рационалистични модели е създала представа за публичните политики, която се отклонява от социалните и политически реалности, а така са възникнали „бели петна“ в представата за публичните политики. Разрастването на именно такива неизследвани проблемни полета в най-различни области пренесоха съвременните общества в ерата „След истината“.

10.2. Бели полета в представата за публичните политики – въпроси, които не се поставят и остават без отговори

Посочените особености на доминиращата групова целева рационалност и преди всичко дефицитът на базисен морален комплекс пораждат въпроси с изключителна значимост. Основният от тях е свързан с капацитета на посочения по-горе механизъм за вземане на решения, освен да акумулира власт и доминация, да се справя ефективно и със социалните рискове, заплашващи цялото общество или отделни други групи, освен елита. С други думи, въпросът касае капацитета на доминиращата групова целева рационалност да генерира и социално полезни политики за постигане на подобрения за всички групи в обществото. Има няколко основания за поставянето на този въпрос. Първото е представеното по-горе виждане за особеностите на вземането на решения на макониво. Очевидно, ако основният риск (грижа, цел) е ерозията на властта и доминацията на елита, то всички други рискове (проблеми, цели) имат второстепенно значение, както впрочем отдавна са забелязали споменатите автори, главно Линдблом (Lindblom, 1965), който посочва, че решенията са предимно в полза на „силните“. Освен това Линдблом добавя, че механизмът на вземане на решения е склонен да „забавя социалните иновации“. Но можем да се запитаме дали се касае само за „забавяне“ или някои социални иновации се въвеждат формално (в силно редуциран вид или се въвеждат и други промени, които ги анулират), а някои иновации дори се изключват напълно – доминиращата целева рационалност е склонна към такива решения. Едно друго обстоятелство, което също поставя под съмнение капацитета на доминиращата целева рационалност да неутрализира ефективно социалните рискове, е бумът на т.нар. нови рискове, установен от изследователите на рисковете. За тези рискове е характерно, че заплашват обществата като цяло (а не отделни групи) и че капацитетът за справяне с тях е нисък (пандемията от COVID-19 е най-новият пример).

Някои автори считат, че ниският капацитет за справяне с тези рискове се дължи на твърде бързия напредък на знанието в някои области. Но в случаи като пандемията е съвсем очевидно, че причина за високия риск е недостатъчното знание (експертиза), а то е резултат от решения на макрониво (научните политики) и решения на средно ниво (също политики) на частните изследователски структури. Затова възниква въпросът защо не се вземат решения, които да насочват усилията към създаването на знание, позволяващо предвиждане, превенция и ефективно неутрализиране на новите рискове. И напълно възможен отговор е, че доминиращата групова целева рационалност и нейната експанзия са предопределили вземането на решения, които не са водели към създаване на необходимото знание.

Съмнения в капацитета на механизма за вземане на решения на макрониво се пораждат и от друга идея на социалните теории на рисковете. Според нея нито един от социалните ресурси сам по себе си не може да осигури адекватна основа за успешна обработка на рискове и за формиране на политики за развитийна траектория на социалната динамика. Детерминирането на капацитета за обработване на рискове (т.е. капацитета за правене на политики) от доминиращата групова целева рационалност повдига въпроса как доминацията на един фактор – груповата целева рационалност (а по-точно върховната цел, която я направлява), се отразява върху капацитета на вземащите решения да неутрализират рискове и да постигат развитие.

По този повод бе приведено и мнението на Дюркем, че хипертрофирането на моралния комплекс може да породи социална патология, изразяваща се в прекален алтруизъм, нарастваща репресия и дълбоко фаталистична култура. Беше напомнено също, че работите по аномичните кризи (на Дюркем и други автори) показват, че обратно насочена промяна – евентуална ерозия и колапс на моралния комплекс – е толкова патологична, колкото и хипертрофирането на моралния комплекс. Впрочем втората промяна дори заслужава повече внимание, тъй като в съвременните общества има много повече признаци за ерозия, отколкото за хипертрофиране на комплекса. За съжаление този проблем едва ли е в центъра на вниманието на социалните науки.

Но от посочената гледна точка възникват въпроси по отношение на доминиращата целева рационалност: ако отделен фактор е недостатъчен за ефективно неутрализиране на рискове, то доминацията на един фактор води ли до намаляване на капацитета за справяне с рискове; ако хипертрофирането или ерозията на моралния комплекс поражда социални патологии, доминиращата групова целева рационалност може ли да поражда социални патологии поради това, че оперира с редуциран морален комплекс? С други думи, груповата целева рационалност може ли да генерира решения (политики), които имат характер на социални патологии, т.е. пораждат социално-патологични състояния. Интересът към този въпрос се подсилва и от факта, че на индивидуално ниво дефицитът на моралния комплекс (ценности и емоции) се разглежда като патология (психопатия, социопатия), но такива патологии може да възникват и на групово

ниво. Ако е известно, че групови рационалности могат да попадат в кризисни и патологични състояния („пожелателното мислене“, изследвано от М. Ефернан, е съвсем мека форма), то сигурно е възможно и доминиращи групови целеви рационалности също да се окажат в подобни състояния. Предпазени ли са доминиращите целеви рационалности от такива проблеми или обратно – доминиращият характер на една рационалност е предпоставка за настъпването им, тъй като самата доминация предполага относителна слабост на възможностите за корекция при евентуални отклонения.

Друг важен въпрос е, ако наистина възникват патологични състояния на доминиращи групови целеви рационалности, как те се отразяват върху техния продукт – самите политики, и може ли чрез наблюдения на политиките и социалните промени, пораждани от тях, да се идентифицират признаци за патологии в тях и в доминиращата групова целева рационалност?

Досега и двата въпроса: може ли доминиращи групови целеви рационалности да попадат в патологични състояния (и дори да се разглеждат като такива състояния) и как това се отразява върху формираните политики (дали и те могат да придобиват социално патологичен характер), са поставяни и изследвани в условия на недемократични политически режими. За недемократични политически системи например са известни характерните социални патологии като масови репресии, ограничения и нарушения на човешки права и свободи, слабо развити икономики, бедност и т.н. Но как стоят нещата в условията на демократични политически системи; може ли и в условията на политическа демокрация да възникват патологични състояния на доминиращата групова целева рационалност, при което се генерират политики, пораждащи на свой ред други социални патологии? Накратко, възможно ли е в условия на политическа демокрация да се формират политики, които пораждат патологични социални промени?

Разглеждането на особеностите на доминиращата групова целева рационалност показва, че има основания такива въпроси да се поставят и по отношение на повече или по-малко демократични политически системи. Редица забележителни идеи в социалния анализ потвърждават това. М. Фуко например отдавна е забелязал, че „...фашизмът и сталинизмът просто са продължавали цяла поредица от механизми, които вече са съществували в социалните и политическите системи на Запада. В края на краищата организирането на могъщи партии, развитието на полицейски апарати, съществуването на методи за репресии като трудовите лагери, цялото това наследство е изцяло създадено от либералните западни общества и е трябвало просто да бъде възприето от сталинизма и фашизма“ (Фуко, 2003: 314). Фуко, както впрочем и всички изследователи, не поставя въпроса защо това е така, на какво може да се дължат такива сходства, а поради това не се търсят и отговори.

В един по-общ план може да се каже, че социалните теории на рисковете насочват вниманието към връзките и взаимодействията между социалните ресурси, респективно – факторите на политиките, където на преден план

изпъкват взаимодействията власт – знание; власт – ценности; знание – ценности; ценности – нормативен ред. Тези взаимодействия формират проблемни полета, очертавани чрез въпросите: кой фактор доминира в дадената връзка, как се постига тази доминация (чрез какви политики се постига и поддържа), как доминацията на даден фактор променя другия фактор и самия доминиращ фактор, как се отразяват промените в двата фактора върху политиките и техния капацитет да се справят с рисковете и т.н. Пример за такова основно проблемно поле е връзката власт – знание, елементи от която бяха обсъждани в предходното изложение. Несъмнено е важно да се знае в каква степен тази връзка е доминирана от властта, т.е. как властта контролира и направлява създаването и трансфера на знание (достъпа до знание), как се използва наличното знание при вземане на решения, какви средства за контрол се използват, какви са последствията от контрола върху знанието – например до каква степен то бива ограничавано и деформирано, как промените в знанието се отразяват върху капацитета за справяне с рисковете и какви са последствията от евентуално ограничаване на този капацитет. Важно проблемно поле образуват и връзките между власт (респективно – доминиращата рационалност) и морални ценности. По-конкретно, възникват въпросите дали доминацията на групова рационалност е свързана с признаците за ерозия и колапс на просоциалните морални ценности и тенденцията към „индивидуализация“ в съвременните общества, какви са другите последствия от тази тенденция и т.н.

Важен проблем е и дали самите политики (предназначени по принцип да неутрализират рискове) не се превръщат в генератор на рискове за доминираните групи, т.е. за цялото общество. С други думи казано, за разлика от кризите на рационалността на обикновените групи, които пораждат рискове за самата група, кризите на доминиращата групова рационалност по-скоро пораждат кризи за другите групи (цялото общество) чрез политиките, които се формират въз основа на тази рационалност.

Виждането за доминираща рационалност насочва вниманието и към възможностите да се използват социално неприемливи средства за постигане на доминация: социално изключване като изключване на групи от участие във вземането на решения (кръгът на изключените групи може да е много широк); въздействия, целящи промени в базисните ценности (към които се придържат предимно подвластните групи); използване на незнание, ограничаване на достъпа до знание (тайна); манипулации, измами, лъжи. Особено внимание заслужават манипулациите, които позволяват да се постигат необявени (и неприемливи) цели на политиките чрез избягване на тяхното обявяване, пренебрегване на социално значими рискове (политики чрез бездействие); фокусиране върху социално незначими рискове; избор на неадекватни средства за постигане на официално обявените цели и др.

Разгледаните въпроси по отношение на политиките насочват вниманието към възможността в условията на политическа демокрация да протича трудно забележим процес на концентрация и/или централизация на властта, или с дру-

ги думи – скрита ерозия на политическата демокрация, при формално запазване на демократичните политически институции. От друга страна, виждането, че е възможно чрез политики да се влияе върху ресурсите за социална обработка на рискове (фактори на политиките), създава възможност да се идентифицират централни, решаващи направления на политиките (централен „сноп“ от политики). Това са политиките (и взаимодействията между тях), които оказват въздействия върху комплекса от власт, знание, ценности, рационалност, нормативен ред, т.е. политиките, които влияят върху социалните ресурси, формиращи капацитета за справяне с рискове и постигане на развитие.

10.3. Конфликти и консенсус по повод на политиките

В предходното изложение бе посочено, че различия в рационалностите могат да предизвикат нерешими спорове и конфликти. В частност по повод на политиките може да възникват конфликти, ако формирането на политики се извършва чрез (в рамките на) целева рационалност, а преценките за взетите решения (ефектите от тях) се правят в рамките на ценностна рационалност. Тогава морално базираните преценки за политиките обикновено са негативни и това обяснява известен факт – рядък случай е политиките да се преценяват като справедливи от по-голямата част от обектите на политиките (публиката). Причината е, че най-масовите (на „широката публика“) преценки за политиките като правило са именно морално базирани и повлияни от т.нар. фолк знание, но сравнително по-слабо се влияят от експертно знание (което е създадено в рамките на доминираща целева рационалност и от експерти, които обикновено работят за правителствата). Ето защо най-масовите преценки за политиките често се оказват негативни, което поставя изследователите на общественото мнение в деликатна ситуация.

Особено ясно проличават такива различия при преценките за справедливост на политиките. Може да се каже, че политиките са „неизбежно несправедливи“. Причините за това са главно две. Първата е, че груповата целева рационалност на властващите не се направлява от базисни общностни морални ценности и по-конкретно – от общностните представи за справедливост. Втората причина е, че развитата и налагана от властващите елити доминираща представа за справедливост (идеологемите, подменящи общностната представа за справедливост) има за цел да легитимира основните стълбове на властта – неравенствата и йерархиите. Такива идеологеми, разбира се, не съответстват на представите за справедливост на подвластните групи. Поради първото процесът на формиране на политиките не се влияе от представа за справедливост (идентифицирането и неутрализирането на рискове протичат главно в рамките на груповата целева рационалност на властващите елити), а поради несъвпадението на представите за справедливост на властващите елити и подвластните групи политиките или поне голяма част от тях като правило биват оценявани от подвластните групи като несправедливи.

Различия и конфликти може да възникват не само при оценка на политиките, но и в другите фази на политическия цикъл. И във всички случаи това е конфликт между управляващите (вземащи решения) и управляваните, а не серии от конфликти между различни групи по повод на разпределението на ограничени ресурси, както често посочват изследвания на политиките. В основата му са негативните, морално базирани преценки на управляваните за взетите решения (политики), които са приети въз основа на целева рационалност. И този конфликт изглежда постоянен и труден за преодоляване. Поради това той постоянно тлее и има потенциал да създава нарастващо напрежение между управляващи и управлявани.

Възможностите за преодоляване на този базисен конфликт са ограничени, защото както бе споменато, той се поражда от различията в рационалностите (до голяма степен от морално базирани преценки за политиките). По този повод бе поставен фундаментален въпрос: ако има разрив между двата основни вида рационалност – между политики и базисни морални ценности, и ако този конфликт поражда постоянно недоволство сред управляваните и поддържа латентен конфликт между управлявани и управляващи, то как се преодоляват недоволството и конфликтите – дали чрез стремеж да се засилва влиянието на базисните морални ценности при формулиране на политиките (което може да се постигне при висока степен на демократичност и участие при вземането на решения), или се използват други подходи: ерозия (компрометиране) на морални ценности, така че да се отслаби влиянието им; пренебрегване на недоволството и протестите на управляваните; манипулативно представяне и обясняване на политиките и т.н. Накратко, въпросът е дали конфликтите се преодоляват чрез разширяване на демокрацията и гражданското участие при формулиране на политиките, или възникват други (обратни) тенденции, които имат капацитет да ограничават конфликти по повод на политиките чрез ограничаване на демокрацията и участието.

Връщайки се към идеята на критиците на Ароу, изтъкващи възможността да се постига консенсус чрез промени в ценностите, може да се предположи използването на няколко социални технологии, чрез които да се ограничават конфликтите и да се отстраняват/намаляват противоречията при вземане на решения, да се постига консенсус или поне да се създава привидност за това. Всички технологии са всъщност начини за постигане на доминация на властващите групи (тяхната рационалност). Като такива технологии може да се посочат например следните:

- промени в ценностите на подвластните групи. Конфликтът може да се ограничи, ако се промени основният инструмент, който тези групи използват за преценка на политиките, или когато участват във формиране на политики – техните базисни просоциални, еволюционно възникнали морални ценности и норми. За целта последните може да бъдат ерозирани и подменени с идеологии и други „ценности“, които не влизат в разрез с груповата целева рационалност, чрез която са формирани

политиките. Ерозията и подмяната на просоциалните морални ценности е едновременно с това и отслабване на ценностната (същностна) рационалност, основаваща се на тези ценности, а следователно и на капацитета на подвластните групи да правят преценки за социалната полезност на политиките. Такива промени несъмнено могат да ограничат базисния конфликт и така да улеснят упражняването на властта и в частност формирането на определени политики.

- контрол върху производството и използването на знанието, като този контрол до голяма степен може да се упражнява чрез самите публични политики. В сферата на публичните политики този контрол засяга знанието за отделните рискове – от идентифицирането им през анализа на причините за тях и до мерките, чрез които се въздейства върху причините, вкл. прекъсване на причинно-следствени връзки между политически решения и негативни последствия от тях – онзи политически риск, който Луман подчертава. Контролът върху знанието и деформирането на знанието, което той предизвиква, както и отслабването на влиянието на базисните морални ценности са всъщност средства за манипулиране на подвластните групи – чрез манипулиране на знанието и ценностите. Признаците за използване на такива средства са създаването на частично, противоречиво и „политизирано“ знание, както отдавна са забелязали изследователите на рисковете; използване на тайна и поддържане на незнание (чрез неизследване), както и многобройните известни случаи на използване на откровени измами и лъжи.
- колкото по-големи са различията между рационалността на дадена група и тази на властващите групи, толкова по-малки са възможностите за постигане на консенсус. Този проблем може да се решава чрез изключване от процеса на вземане на решения на онези индивиди (групи), чиято рационалност се различава най-много от рационалността на властващите елити. Когато тези групи биват изключени от формирането на политиките, това е най-дълбоката същност, централен аспект на т.нар. социално изключване. Затова и в повечето дефиниции на социалното изключване се посочва, че изключените са най-отдалечени от центровете на власт. Но дефинициите не посочват, че изключването им от участие във вземането на решения се дължи на дълбоки различия в рационалностите на различните групи и невъзможност за постигане на реален консенсус. Проблемът се решава чрез ограничаване на участието на несъгласните при вземане на решение.

Очевидно чрез посочените технологии за ограничаване на конфликта всъщност не се постига консенсус, а се ограничават несъгласието, капацитетът за оспорване и интензивността на оспорването на политиките, формирани чрез (в рамките на) доминиращата рационалност. Създава се привидност за постигане на консенсус или поне стремеж към него, но всъщност се постига доминация и се потискат възможни критики.

10.4. Идеологии и конфликти като фактори на политиките

Имайки предвид изложеното по-горе, може да се върнем към другите предложени от Саймиън фактори на политиките – конфликт и идеология (Simeon, 1976).

Разглеждането на конфликта като фактор на формирането на политиките не изглежда безспорно. Вярно е, че виждането за конфликтите като „двигател“ на развитието (социалните промени, политиките) е стара традиция в социалния анализ и конфликтите наистина са тясно свързани с политиките и упражняването на властта (особено по повод на разпределение на ресурси). Но е съмнително, че конфликтът може да се разглежда като социален ресурс за справяне с рискове и не е случайно, че социалните теории на рисковете не го посочват като такъв. Аргумент за отхвърлянето на конфликта като фактор на политиките е, че основният конфликт – между различните групови рационалности – може да се „погасява“ и да се елиминира като фактор на политиките чрез технологии за манипулиране и доминация, които позволяват да се ограничи неговото влияние върху формирането на политиките.

Що се отнася до идеологиите, те може да се разглеждат като фактор на политиките поради изпълняваните от тях функции: а) идеологиите са сурогат, който подменя основните социални ресурси за справяне със социалните рискове – преди всичко ценностите, но също така и знанието. Идеологиите съдържат и двата ресурса в деформиран вид, тъй като включват специално подбрани (частични) сегменти от знание и от ценностния комплекс. Така идеологиите отразяват груповата целева рационалност на властващите елити и ограничават ценностната (същностна) рационалност на подвластните групи; б) идеологиите се използват не само (а може би не толкова) при формулирането на политиките, колкото служат за обясняване, обосноваване, защита, легитимиране на политики, които обикновено са формулирани и прилагани поради съвсем различни причини/мотиви, т.е. под влияние на върховната цел.

Поради тези черти идеологиите може да се отнесат към технологиите за манипулиране и постигане на доминация.

10.5. Манипулация, власт и правене на политики

Популярната дефиниция за манипулация е контролиране на някой или нещо в полза на манипулатора, което обикновено става по нечестен начин. Може да се добави, че манипулацията е придобиване на доминация, с която обикновено се злоупотребява в полза на доминиращия. Този тип социално влияние цели да промени поведението или перцепциите на другите чрез измамни или задкулисни действия. Тъй като манипулаторът преследва свои интереси, често за сметка на други, такова поведение се разглежда като експлоататорско и нечестно (Cambridge English Dictionary). Впрочем манипулацията невинаги е негативна – възможно е чрез манипулацията да се преследват и позитивни цели,

т.е. някаква полза за манипулираните, но това са сравнително редки случаи, което се потвърждава и от факта, че обикновено психиката на манипулаторите се разглежда като патология. Целите на манипулацията най-често са користни, като особено важни са доминация и акумулиране на власт, за което може да се съди по мотивацията на манипулиращите. Изброявайки мотивите за използване на манипулация, Дж. Саймън посочва на първите места: стремеж да се постигнат собствени цели и изгоди независимо от цената за другите (манипулираните); желание да се постигне власт и превъзходство над другите; желание да се установи контрол (Simon, 1996).

Байбак и Хеър използват петфазен модел, за да опишат как типичен психопат постига власт и доминация, използвайки манипулации на работното си място. На една от фазите психопатът прилага сценарий, наречен „психопатична фикция“, при който се създава позитивна информация за самия манипулатор и негативна – за другите, и се разпространява чрез мрежа от „пешки“ или шефовете, за да се наложи фикцията на психопата (Baibak & Hare, 2007).

Въпреки че склонността към манипулация и уменията да се прилага обичайно се схващат като психологически проблем и се изследват в междуличностен план, такъв тип взаимодействие е напълно характерно и в социален план и по-точно – в правенето на политики и управлението. По този повод са изключително интересни резултатите от един от подходите за изследване на управлението, който е установил, че разликата между управление и манипулация е твърде тънка, дори не съществува. Това е обяснимо, като се има предвид, че основният мотив на манипулаторите е да придобият и поддържат власт и доминация над другите, а манипулацията е средство за това.

Затова и използването на манипулации при упражняването на властта вероятно е толкова старо, колкото и самата власт. Разглеждайки историята на схващането, че измамите са средство за поддържане на социалния ред и по-точно – на властта, Милър и Робинсън (Miller & Robinson, 2019) напомнят концепцията на Платон за значението на измамните митове, за да се помогне на хората да приемат своето положение в рамките на социалната йерархия: Бог е направил някои да управляват, други да работят, трети да бъдат войници. Корнър твърди, че Аристотел се опитва да прави разлика между софистика и реторика с благородна цел, но въпреки това неговото собствено умение да убеждава било доста близко до използването на измама (Corner, 2007: 672). Според Лебоу атинските мислители като Есхил, Софокъл, Тукидид и Платон разграничават „убеждаване, породено от измама, лъжлива логика, принуда и други форми на извъртания, от убеждаване, постигнато … чрез искрен диалог“ (Lebow, 2008: 28).

След Макиавели съвременно ясно формулиране на необходимостта от използване на манипулация е дал Е. Бернайс чрез забележителен въпрос: „Ако разбираме механизма и мотивите на груповия ум, не е ли възможно да се контролират и направляват масите според нашата воля, без те да знаят това?“. И отговаря по следния начин: „Скорошната практика на пропагандата доказа, че това е възможно, поне до известна степен и в известни граници“ (Bernays,

2005: 71). Бернайс обосновава необходимостта от манипулиране на „масите“ с тяхната нерационалност, дължаща се на „стадния им инстинкт“, който поражда опасност от погрешни решения. Сега можем да кажем, че „стадният инстинкт“, за който говори Бернайс, е всъщност специфичната просоциална ценностна рационалност на „масите“, както той нарича подвластните групи. И точно тази рационалност той желае да бъде елиминирана като фактор на обществения живот и в частност на вземането на решения, правенето на политики. Днес крупни теоретични изследвания и емпирични наблюдения показват, че виждането за „нерационалността на масите“ няма научна стойност[22], но ролята на манипулацията за поддържане и укрепване на позициите на властващите групи е толкова важна, че се е превърнала във фундаментален фактор на политическия живот въобще.

Старите идеи за използване на манипулации при упражняване на властта си остават живи – Лео Строс например счита, че истината може да застраши социалния ред (ако беше написал властта вместо социалния ред, твърдението му щеше да е по-ясно) и следователно е неизбежно да се използва измама (Strauss, 1975). Според Миършаймър истината може да застрашава националните интереси и националната сигурност (Mearsheimer, 2011). Други, като Ървинг Кристол[23], пък твърдят, че „има истини, подходящи за деца; истини, подходящи за ученици; истини за образовани възрастни хора; истини за високообразовани възрастни хора, а мисълта, че има едни и същи истини за всички е заблуда на съвременната демокрация, която просто не работи“.

Разбира се, всички поддръжници на използването на манипулации в политиката са много повече загрижени за стабилността на властта, отколкото за демокрацията. Но ако публиката бива мамена от политици и други властни участници, как може да възникне смислен демократичен дебат и ако такъв дебат е невъзможен, как ще се стигне до вземане на адекватни решения, т.е. политики? Както забелязват някои автори, свободно и информирано съгласие не може да бъде постигнато, ако информацията е толкова манипулирана, че хората практически са лишени от информация, за да оценят рационално даден проблем (Bakir et al., 2018). Измамата съвсем ясно нарушава основните изисквания на демократичната публична сфера (Habermas, 1984). Рамзи също подчертава разяждащото въздействие на измамата върху рационалното и ефективно правене на политики: тъй като информацията е достъпна само за малък брой хора, това ограничава дебата и затруднява комуникацията между тези, които трябва да знаят фактите, за да гарантират вземането на стабилни решения. Той също посочва, че така се стеснява кръгът от гледни точки и мнения, които се отразяват

---

[22] Поради това се препоръчва именно включване на „масите“ в създаването на знание и вземането на решения, за да се подобри както знанието, така и капацитетът за обработка на рисковете.

[23] Посочено в интервю, вж.: https://genprogress.org/irving-kristol-19202009/.

при решаването на проблеми, ограничава се разглеждането на всички последици от хода на действията и се предотвратява изслушването на критиката и противоречивите възгледи. Накратко, влошава се процесът на вземане на решения, а следователно и самите взети решения, т.е. политиките (Ramsay, 2000).

За отбелязване е, че много от изследванията се стремят да създадат някакво предписание – те търсят отговор на въпроса трябва или не трябва да се използват манипулация, лъжи, измами за политически цели. Естествено, защитниците на използването на манипулации и измами са заинтересовани повече от стабилността на властта (властващите групи), отколкото от демокрацията, състоянието на обществата и качеството на политиките, формирани чрез манипулации. Критиците на използването на такива средства повече се облягат на морални ориентири, които едва ли могат да бъдат силни аргументи, когато политиките се формират въз основа на групова целева рационалност, за която е валидно това, което някои твърдят по повод на пазара – тя е „зона, свободна от морал". В такава „зона" манипулациите са неизбежни.

Значително по-малко са онези автори, които търсят отговор на въпроса какви са политическите реалности – какви са причините за използване на манипулации; какви са мащабите на манипулациите и измамите; какви средства за манипулиране и мамене се използват, какви са последствията както от експанзията на самите манипулации, така и от експанзията на използваните средства и т.н. Цялата тази проблематика, въпреки огромното ѝ значение, остава встрани от основните изследователски направления. Ето какво пишат Милър и Робинсън по този повод: „...за много учени въпросите на пропагандата и измамата са до голяма степен табу... И все пак живеем в епоха, в която дебатите за измама и пропаганда са преобладаващи" (Miller & Robinson, 2019: 971).

Същите автори подчертават, че „...измамата като политическа стратегия стана широко разпространена в съвременните либерални демокрации поради редица институции, които сега участват в манипулиране на информацията. Тези институции включват медии, академични среди, мозъчни тръстове и разузнавателни служби. Освен това появата на интернет базираната комуникация създава нови възможности за мощни участници, които манипулират убежденията и поведението. Тези процеси повдигат дълбоки въпроси по отношение на здравето на съвременните либерални демокрации и съответно изучаването на пропагандата и измамата трябва да стане далеч по-централно и основно, отколкото е било досега" (Miller & Robinson, 2019: 973).

На тези въпроси изглежда все още не са дадени задоволителни отговори. Една от причините за това е използваният етикет „конспиративно теоретизиране". Друга причина е изтъкнал Миършаймър – влиянието на идеологическите изкривявания, които пречат на либерално ориентираните учени да разберат, че демократичните системи може да бъдат сериозно увредени от измамите и лъжите (Mearsheimer, 2011).

Друга причина (на епистемологично ниво) за поддържане на неизследване и незнание относно измамите в политиките е постмодерната тенденция да

се отхвърля възможността за разграничаване на истината от неистината, което прави измамата доста спорен въпрос. „По-просто казано, трудностите да се разграничат преднамерената измама, погрешната перцепция, влиянието на идеологическите рамки карат изследователите да избягват проблема за политическата измама“ (Corner, 2007).

Връщайки се към представата за доминиращата целева рационалност, може да се подчертае, че при използването на масови манипулации особено ясно се преплитат двете изтъкнати качества на този вид рационалност – нейният капацитет да акумулира власт (да придобива доминация) и патологията на начина, по който постига това: следвайки принципа на войната, в случая – чрез използване на символно насилие, или с други думи, чрез използване на манипулация във всички фази на политическия цикъл.

Както бе споменато, манипулацията играе ролята на фундаментален инструмент за придобиване и поддържане на власт и доминация не само в междуличностните отношения, но и в тези между групите, включително и във взаимодействията между властващи и подвластни на макросоциално ниво – за ограничаване на евентуална съпротива и конфликти, пораждани от разрива между властовата целева рационалност и общностната същностна рационалност. Именно манипулирането на подвластните групи позволява да се ограничи и дори да се избегне превръщането на различията между двата вида рационалност в генератор на перманентни крупни конфликти между властващи групи и подвластни общности. А когато разривът между целевата рационалност на властващите и общностната рационалност на подвластните групи нараства, то и използването на манипулацията също преживява експанзия.[24] Именно тази експанзия на манипулацията в края на краищата доведе до осъзнаване (или по-скоро до признаване) на факта, че съвременните общества са навлезли в ера на „пост-истината“ и на „фалшивите новини“ (масовата дезинформация). Настъпването на такава ера обикновено се свързва с масмедиите, но в действителност основната причина за ерата „След истината“ е експанзията на политическата манипулация, манипулирането (политизиране) на знанието и ерозията на базисните морални ценности.

Като базисни форми на масови манипулации в политическия цикъл може да се разглеждат дезинформацията, идеологиите, споменатите въздействия (чрез политики), състоящи се в преднамерено ограничаване и изкривяване на създаваното знание и достъпа до него; използване на тайна, незнание; ерозия на ценностите, изобретяване на нови ценности и подмяна на базисните общностни ценности с изобретени политически „ценности“. Аргументът за разглеждане на тези въздействия като масови манипулации е, че те влияят върху общностната рационалност, „реконструират“ я, дори я блокират, при

[24] В защита на манипулацията е изобретена и сентенцията, че „всеки глупак може да каже истината, но само умен човек може да измисли добра лъжа“.

което отслабват капацитета на общностите да правят преценки, да анализират, да вземат решения.

Нещо повече, посочените базисни форми създават условия за прилагане на други средства за манипулации – лъжи (директни или чрез премълчаване на факти), измами.

Чрез използването на тези форми на манипулации властващите не само повишават капацитета си „да убеждават и преубеждават“, както твърди Умберто Еко, но и придобиват нарастваща доминация, контрол, власт.

Усъвършенстваните форми (технологии) за манипулиране превръщат манипулацията в нов феномен – тя заразява самото знание, като „пропълзява“ към фазата на неговото производство (главно – в социалните, политическите науки, икономиката); заразява и просоциалния морален комплекс. Това, което изследователите на рисковете наричат „политизиране на знанието“ – производство на парциално, противоречиво знание, с пълно основание може да се нарече манипулирано производство на манипулативно знание. Манипулацията пропълзява и към автентичните просоциални ценности, предизвиква ерозия на тези ценности и така заедно с промените в знанието отслабва общностната рационалност, което на свой ред отваря възможности за по-нататъшна експанзия на манипулацията и на нейната роля в съвременните общества. В сравнение с тези технологии представите на Бернайс за манипулацията (сходни с обикновена пропаганда) изглеждат като детска игра.

При експанзията на манипулацията начините на упражняване на властта, включително и правенето на политики, също се променят. Може да се каже, че властта еволюира – от примитивни, свързани с насилие или заплаха за насилие форми на принуда, през директното пропагандно манипулиране на капацитета на индивиди и общности да мислят и действат рационално, към фаза на контрол и манипулиране на базисните ресурси, които човешката общностна рационалност използва при правенето на преценки, при избор на цели (идентификация на рискове) и средства за постигането им. При последната посочена фаза от експанзията на манипулацията не се ограничават формално и пряко две важни свободи – свободата на мисълта и свободата на словото, както и участието. Но в действителност тези свободи колабират, тъй като самата рационалност като начин на мислене и капацитет за мислене е направлявана и все по-ограничена чрез манипулирането на основните социални ресурси (знание и морални ценности), които човешкият ум използва в своята мисловна дейност[25].

---

[25] Социалната манипулация напомня за известната програма (МК-УЛТРА), която изследвала методи за въздействие и контрол на ума. Методите включвали въздействия на индивидуално ниво (използване на наркотици, лишаване от сетива, религиозни култове, микровълни, психологическа обработка, психо хирургия, мозъчни импланти и др.). Но социалните технологии за (социална) манипулация изглежда са по-ефективни от методите, които е разработвала МК-УЛТРА.

Поради използването на манипулирани ресурси умът на манипулираните създава предопределени мисловни „продукти“ и не може да създава други. Така капацитетът на общностния тип рационалност да създава социално полезни „продукти“ – преценки, решения и действия (насочени към ефективно справяне с рисковете, или все едно – постигане на подобрения за всички), значително намалява. Поради фундаменталния начин за контрол върху мисленето тази фаза на еволюцията на (упражняването на) властта може да се нарече фаза на елитаристки „интелигентен дизайн“ на обществата и тяхната динамика. Процесите на правене на политики придобиват характер на елитаристки „интелигентен дизайн“, който е невидим, недоловим, но става все по-мощен, възраженията и ограниченията, на които се натъква, отслабват, намаляват възможностите за съпротива срещу него, тъй като целият механизъм на такава схема на упражняване на властта остава непознат, невидим за онези, които са подложени на неговото въздействие.

Участието във вземането на решения също се трансформира – то се изпразва от съдържание, придобива формален, дори бутафорен характер поради ерозията на (и контрола върху) общностната рационалност.

Така известната сентенция, че не е възможно много хора да бъдат лъгани дълго време, губи своята валидност. Напълно е възможно много хора да бъдат лъгани постоянно, ако лъжите се сменят непрекъснато с нови и технологиите на лъжене се усъвършенстват. Затова започна ерата „след истината“. Впрочем някога твърдяха, че дори и една и съща лъжа може да стане истина, ако се повтаря многократно, и това твърдение нито е забравено, нито тази практика е изоставена. Навлизането на обществата в ерата „след истината“ и на фалшивите новини е доказателство за разширяването на символното насилие чрез използването на масови манипулации при упражняване на властта, включително при правенето на политики.

10.6. Манипулацията като средство за социално изключване

Социалното изключване обикновено се дефинира като „...процес, който отдалечава индивидите, групите, общностите и териториите от центрове на власт и разпределение на ресурси, и ценности, като при това в нарастваща степен ги поставя във все по-подчинена позиция“ (Nolan & Wellan, 2007). Според Макс Вебер изключването може да се разглежда във връзка с властта и подчиняването. За да се постигне това, е необходимо да се вземат предвид взаимодействията между социални групи и по-точно фундаменталните форми на включване и изключване, които едни групи прилагат спрямо други. Ето защо ключово значение за разбирането на социалното изключване има изследването именно на тези форми на изключване. Несъмнено централно място заема изключването от участие в политическия процес на вземане на решения (достъпа до вземане на ключови решения относно формирането и разпределението на публичните ресурси).

А основен инструмент за изключване от участие във вземането на решения (отдалечаването на индивидите, групите, общностите и териториите от центрове на власт и разпределение на ресурси, така че попадат във все по-подчинена позиция) е разгледаната по-горе социална манипулация. Масовата (социална) манипулация е фундаментално средство за социално изключване, но изследванията на социалното изключване не стигат до идентифицирането на това средство, поради това сред мерките срещу социалното изключване не се предвиждат такива за ограничаване на манипулацията.

В предходното изложение по повод на конфликтността на политиките беше посочено, че „теоремата за невъзможността“ на Ароу (невъзможност да се съгласуват преценки, основани на различни ценности) е валидна и по отношение на двата вида рационалност – инструментална и целева. Посочено бе също, че практически „теоремата“ може да намери решение, т.е. несъвместимите различия може да се преодоляват и конфликтите да се ограничават чрез изключване от процеса на вземане на решения на онези участници (индивиди, групи), чиято рационалност се различава най-много от доминиращата целева рационалност. Това изключване бе разгледано като централен аспект на социалното изключване.

Разглеждането на манипулирането на общностната рационалност (или с определена условност – общностното съзнание) позволява да се допълни тезата за социално изключване на индивиди и групи, които се придържат към ценностна рационалност. Манипулирането на тяхната рационалност фактически ги изключва от участие във вземането на решения като автономни индивиди, осъзнаващи своите интереси, тъй като е манипулиран основният инструмент, който могат да използват, за да правят преценки и да защитават своите интереси – тяхната общностна ценностна рационалност. С други думи казано, социалната манипулация е средство за социално изключване на всички, които се придържат към ценностна рационалност (респективно – към просоциален морален комплекс). Но обикновено това изключване остава незабелязано именно поради фундаменталния начин, по който се постига – чрез ограничаване и дори блокиране на основните социални ресурси, които позволяват интелектуална автономия, изграждат способността на индивидите за собствени и критични преценки, за формиране на собствено мнение, за мислене, което е различно от онова, което се обуславя от рамките на доминиращата рационалност. Нещо повече, това състояние може да се съчетава с широко и разширяващо се участие във вземането на решения. Но при тези условия участието във вземане на решения не може да промени процеса на вземане на решения – той си остава в рамките на доминиращата групова целева рационалност. От такава гледна точка участието в правенето на политики става безпредметно. Както бе посочено, то придобива формален, декоративен характер, тъй като самото участие също протича в рамките, определени от доминиращата групова целева рационалност. Дори и да се разширява, участието не променя нищо – то протича в рамките на доминиращата групова целева рационалност, която остава основен фактор на

формирането на политиките. Ако си припомним и наблюдението, че процесът на вземане на решения протича с „елиминации“ (постепенно отпадат най-слабите участници), става ясно защо чрез прилаганите технологии за ограничаване на конфликтите в публичните политики всъщност не се постига консенсус, а се ограничават несъгласието и интензивността на оспорването на политиките, формирани чрез (в рамките на) доминиращата рационалност. Създава се привидност за участие, за постигане на консенсус или поне стремеж към това, но всъщност се постига доминация и се ограничават възможностите на подвластните групи за преценки, аргументирано оспорване и критики, а в крайна сметка – за ефективно участие.

Ето защо широко разпространеното и утвърдено мнение, че публичните политики се формират чрез участие на широк кръг различни актьори, е всъщност една широко разпространена заблуда, която изследователите, съзнателно или несъзнателно, разпространяват.

Публичен характер и конспиративност на политиките

Виждането за доминираща рационалност като основен фактор на формиране на политиките, както и използването на неприемливи начини за ограничаване на конфликтите поради неприемливи политики поставят под въпрос публичния характер на политиките и формиращите го характеристики (отвореност, прозрачност, отчетност и т.н., накратко – самата демокрация). Очевидно, ако груповата целева рационалност на властващите елити е доминиращ фактор на публичните политики, то едва ли е възможно те да имат публичен характер в смисъла, посочен в идеологизираната представа за публичните политики. Наличието на политическа демокрация дори ако е много по-ефективна от реално съществуващата, е ирелевантно към тезата за ограничената публичност на политиките. Демократичните политически институции не променят оспорването на публичния характер на формирането на политиките, защото не променят неговата основа – доминацията на груповата целева рационалност на властващите елити над всички други фактори на политиките. Затова тази рационалност се запазва дори и в условия на формално политическо равноправие и широко участие при формиране на политиките.

От такава гледна точка може да се каже, че приписването на публичен характер на политики, чийто основен фактор е груповата целева рационалност на властващите елити, изглежда неоснователно и изпъква като централен аспект на превръщането на представата за публични политики в идеология.

Още в средата на миналия век прословутото изследване на властващите елити, проведено от Ч. Р. Милз (Mills, 1956), показва, че тяхното сътрудничество (в смисъл на съвместно, групово вземане на решения) протича до голяма степен изолирано от широката публика и в този смисъл – с елементи на конспиративност. Разбира се, тази конспиративност има малко общо с традиционната представа за конспирация, а днес „конспиративните техники“, използвани за да се

държи вземането на значими за властта решения далеч от широката публика, са още по-различни от някогашните представи. И така възниква истински гордиев възел от преплитащи се техники за защита на властващите и начина, по който упражняват властта, от погледа на изследователите и публиката. Громейки всеки намек за конспиративност при правене на политиките, противниците на т.нар. конспиративни теории всъщност бранят конспиративността на политиките. Трябва да се признае, че понякога изглеждат убедителни. Причината за това (освен численото им превъзходство и изобилието от откровени глупости, представяни като конспиративни теории) е, че критиците имат предвид обичайните (и остарели) представи за конспирация и използваните конспиративни техники. В действителност „конспиративните техники", използвани в съвременните политики, са съвсем различни – те са главно средства за убеждаване и преубеждаване – манипулация, измама, лъжа, пропаганда, тайна, незнание.[26] Но игнорирането на тези техники за конспиративност става възможно поради незнанието за тях, а то се поддържа чрез „неизследване", както отдавна е забелязал Фуко. Нещата не свършват дотук – неизследването (и поддържаното чрез него незнание) пък се подкрепя чрез критиките срещу „конспиративните теории". По повод на създалата се „верига" от взаимносвързани средства за деформиране на представата за социалните реалности, М. Дентит специално подчертава ролята на „...интелектуално мързеливият, но крайно ефективен етикет „конспиративен теоретик", който толкова често се залепва на всеки, който изследва прикритите действия на актьори с политическа власт" (Dentith, 2018: 5).

В крайна сметка става възможно да се внушават идеологемите за публичност, участие, прозрачност, отчетност, добронамерено преследване на социално-полезни цели и т.н., които в една или друга степен замъгляват реалностите. Защитата на тези внушения е основната причина да се отхвърля всякакъв намек за „конспиративност" при упражняването на властта.

Една област на доказано масово използване на манипулации

През XVI век Николо Макиавели особено настойчиво и уверено препоръчва измамата като необходимо политическо средство. Днес използването ѝ не се нуждае от препоръки – правителствата масово прибягват до това средство. И въпреки че като цяло тази практика се пренебрегва от изследователите, все пак има сфери, в които използването на манипулации е обект на внимание от тяхна страна. Може би най-забележителната такава област е манипулирането на политическите избори, но то е обикновена измама с използване на доста

[26] Лъжа – твърдение, за което се знае, че не е истина и цели да бъде заблуден някой. Измама – да се накара някой да приеме като истина или валидно нещо, което е фалшиво или невалидно. Манипулация – упражняване на грубо или злонамерено влияние, особено за собствено предимство (Merriam-Webster).

примитивни средства. По-сложно и с много по-развити техники на манипулиране е манипулирането на статистически данни, например на макроикономическите индикатори. Както посочват Р. Арагао и Л. Линси, правителствата имат интерес да представят положителна статистика за резултатите от икономиката на своите граждани (висок растеж, ниска инфлация, малък дефицит и др.). В същото време националните администрации под контрола на същите правителства са единствените, които разполагат с необходимата информация за изчисляване на тези данни. При това стимулите да ги променят в своя полза са достатъчно силни. Но от индикаторите освен националните правителства се интересуват и други правителства, международни институции, банки. Затова подобни манипулации могат да предизвикват огромни проблеми и скандали, като например гръцкия външен дълг, бразилското „фискално педалиране“, манипулираните данни за инфлация в Аржентина. Поради това, както посочват Р. Арагао и Л. Линси, напоследък броят на изследванията на манипулирането на макроикономическите индикатори значително нарасна, както и случаите на доказани манипулации (Aragao & Linsi, 2020). Изследването на Арагао и Линси за начините, по които се извършват манипулациите на икономическите макроиндикатори, установява следното: 1) макроикономическите показатели са много по-двусмислени, отколкото обикновено се знае, следователно границата между точните и манипулираните данни е по-размита от обичайните наративи за признаването на манипулацията; 2) те разграничават четири вида манипулация: откровена манипулация (тип 1), политически мотивирани предположения (тип 2), опортюнистично използване на методологията (тип 3) и „управление“ на индикатори чрез косвени средства (тип 4). Авторите заключават, че резултатите от изследваните случаи подчертават, че политиката на статистиката не се върти около „правилни“ и „грешни“ числа, а всъщност се касае за оспорване на различни нюанси на грешката.

Въпросът, който двамата автори не задават, е дали двусмислието на индикаторите и неяснотата на методологиите не са преднамерено създадени „инструменти“ за манипулации „в случаи на нужда“.

Но макроикономическите индикатори не са единственият предмет на манипулации. Има достатъчно основания да се счита, че се манипулира всяко политически значимо знание относно икономиката (т.е. знание, за което се счита, че може да влияе върху фундаменталната цел на властващите). А за да се избегнат възможностите за възникване на противоречия с други данни и знания за икономиката (които може да предизвикат разкриване на манипулации), всъщност се манипулира много по-голяма част от наличното знание. Създават се и манипулативни теории. И това не са случайно възникнали инциденти, а важно русло на политики, които не са формално обявени и остават невидими, а следователно не съществуват за публиката, но в действителност играят важна роля и са съвсем реален вид – необявени, невидими политики. По-нататък ще се върнем на този въпрос при обсъждане на политиките по отношение на създаването на знание (научните политики).

Литература

Бъргър, П. (1999). Покана за социология. София: ЛИК.

Веблен, Т. (2016). Теория на безделната класа София: Изток-Запад.

Дайър, Г. (2005). Войната. София: Кръгозор.

Елиас, Н. (1999). Относно процеса на цивилизация. Социогенетични и психогенетични изследвания. Първи том. София: Атика.

Тодоров, К. (2020). Зад завесата: Големият брат. София: Изток-Запад.

Томова, Т. (2020). Българският път в социалната политика. История за прехода, който не свършва. Дисертационен труд за присъждане на научната степен „доктор на науките".

Фуко, М. (2003). Трябва да защитаваме обществото. Цикъл от лекции в Колеж дьо Франс, 1975–1976. София: ЛИК.

Agnon (Shmuel Yosef Halevi Czaczkes) (1971), цит. по Yaniv Shenhav (2020). Demographic Information for Selected Israeli Leaders and its Role in Their Selection and Development as Future Leaders. Дисертация за придобиване на образователна и научна степен „доктор", непубл.

Aragao, R. & L. Linsi (2020). Many Shades of wrong: what governments do when they manipulate statistics. Review of International Political Economy, online publication, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09692290.2020.1769704.

Baibak, P. & R. Hare (2007). Snakes in Suits: When Psychopats Go to Work. HarperBusiness.

Bakir, V., E. Herring, D. Miller & P. Robinson (2018). Deception and Lying in Politics. – In: Meiauber, J. (ed.). Oxford Handbook on Lying. Oxford University Press.

Bernays, E. (ed.) (2005). Propaganda. New York.

Boddy, Cl. (2011). The Corporate Psychopaths Theory of the Global Financial Crisis. – Journal of Business Ethics, 102(2): 255–259.

Boddy, Cl. (2011). Corporate Psychopaths, bullying and Unfair Supervision in the Work Place. – Journal of Business Ethics, 100(3): 367–379.

Bromell, D. (2012). Evidence, Values and Public Policy. ANZSOG Occasional Paper, the Australia and New Zealand School of Government.

Callahan, D. (2004). The Cheating Culture: Why More Americans Are Doing Wrong to Get Ahead, Harcourt.

Cheng, J. T., J. L. Tracy & J. Henrich (2010). Pride, personality, and the evolutionary foundations of human social status. – Evolution and Human Behavior, 31(5): 334–347.

Cheng, J. T., J. L. Tracy, T. Foulsham, A. Kingstone & J. Henrich (2013). Two ways to the top: Evidence that dominance and prestige are distinct yet viable avenues to social rank and influence. – Journal of Personality and Social Psychology, 104(1): 103–125.

Chong, D. (2013). Degrees of Rationality in Politics. – In: Huddy, L., D. Sears & J. Levy (eds.). The Oxford Handbook of Political Psychology. Online Publication.

Cleckley, H. (1951). The Mask of Sanity. – Postgraduate Medicine, 9:3, 193–197, DOI: 10.1080/00325481.1951.11694097.

Corner, J. (2007). Mediated politics, promotional culture and the idea of propaganda. – Media, Culture & Society, 29(4): 669–677.

Dentith, M. (2018). The Problem of Conspiracism. Argumenta.

De Wijze, St. (2019). Can Politicians Be Moral. Political morality should allow for rare dirty hands practices. IAI news, Issue 73, 20th May.

DiNitto, D. M. & Dye, T. (1983). Social Welfare: Politics and Public Policy. Prentice Hall, Englewood Cliffs. New Jersey.

Engeli, I., Ch. Green-Pedersen, L. Larsen (2012). Morality Politics in Western Europe. Parties, Agendas and Policy Choices. London: Palgrave Macmillan, https://doi.org/10.1057/9781137016690

Ermann, M. D. & R. J. Lundman (1996). Corporate and Governmental Deviance: Problems of Organizational Behavior in Contemporary Society. New York: Oxford University Press.

Etzioni, A. (1968). The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes. The Free Press.

Feather, N. T. (1975). Values in Education and Society. New York: Free Press.

Foa & Foa, цит. по A. M. Lobaczewski (1999). Political Ponerology. A science on the nature of evil adjusted for political purposes. University of New York.

Goleman, D. (1974). Social Intelligence. The New Science of Human Relationships, Arrow Books.

Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society. Boston: Beacon Press.

Heffernan, M. (2012). Willful Blindness: Why We Ignore the Obvious at Our Peril, Bloomsbury USA.

Hatemi, P. K., Ch. Crabtree& K. Smith (2019). Ideology Justifies Morality: Political Beliefs Predict Moral Foundations. – Journal of Political Science, 63(4): 788–806, https://doi.org/10.1111/ajps12448

Jervis, R. (1976). Perception and misperception in international politics. Princeton. New York: Princeton University Press.

Kalberg (1980), цит. по Rindova, V. & L. Martins (2018). From Values to Value: Value Rationality and the Creation of Great Strategies. – Strategy Science, 3(1): 323–334, http://pubsonline.informs.org/journal/stsc/

Larson, D. (1985). Origins of containment. Princeton, New York: Princeton University Press.

Lebow, R. N. (2008). The Ancient Greeks and Modern Realism: Ethics, Persuasion, and Power. – Philosophy and Social Science, 9(1): 26–40.

Licha, I. (2000). A Cultural Approach to Social Policies. – Cultural Dynamics, 12(2): 151–163.

Liddell Hart, B. H. (1957). Strategy. London: Meridian Books.

Lindblom, Ch. E. (1965). The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment. New York: The Free Press.

Lobaczewski, A. (1999). Political Ponerology. A science on the nature of evil adjusted for political purposes. New York: University of New York.

Luhmann, N. (1993). Risk. A Sociological Theory. New York: A. de Gruiter.

Luhmann, N. (1988). Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. – In: Gambetta, D. (ed.). Trust: Making and Breaking of Cooperative Relations. Oxford: Basil Blackwell.

Magid, K. & C. McKelvey (2007), цит. по A. M. Lobaczewski (1999). The Psychopaths Favourite Playground: Business Relationships. http://sackwinkie.blogspot.com/2007/03/psycopaths-favorite-playground-business.html.

May, J. & A. Wildavsky (1978). The Policy Cycle. SAGE Publications.
Mearsheimer, J. (2011). Why Leaders Lie: the truth about lying in international politics. London: Oxford University Press and Duckworth Overlook.
Miller, D. & P. Robinson (2019). Propaganda, Politics and Deception. – In: Docan-Morgan, T. (eds.). The Palgrave Handbook of Deceptive Communication. Cham: Palgrave Macmillan.
Mills, C. W. (1956). The power elite. New York: Oxford University Press.
Mulder, M. (1977). The Daily Power Game. International series on the quality of working life. Leiden, the Nederlands: Martinus Nihoff Social Sciences Division.
Olson, M. (1982). The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities. New Haven: Yale University Press.
Park, R. (1968). Human Communities. The City and Human Ecology. Sec. Ed. The Free Press.
Ramsay, M. (2000). Justifications for Lying in Politics. – In: Cliffe, L., M. Ramsay & D. Bartlett (eds.). The Politics of Lying. London: Macmillan.
Renn, O. (1992). The Social Arena Concept of Risk Debates. – In: Krimsky, S. & D. Golding (eds.). Social Theories of Risk. Praeger.
Ronson, J. (2011). The Psychopath Test: A Journey Through the Madness Industry, Riverhead Books/Penguin Putnam.
Saunders, P. (1993). Citizenship in a Liberal Society. – In: Turner, Br. (ed.). Citizenship and Social Theory. London: SAGE.
Sayer, A. (2016). Why We Can't Afford the Rich. Bristol: The Policy Press.
Simeon, R. (1976). Studying Public Policy. – Canadian Journal of Political Science, 9(4): 548–580.
Simon, G. K. (1996). In Sheep's Clothing: Understanding and Dealing with Manipulative People.
Simon, H. A. (1957). Models of man: Social and rational. New York: Wiley.
Strauss, L. (1975). The Argument and the Action of Plato's Laws. Chicago, IL: University of Chicago Press.
Tracy, J. L. & R. W. Robins (2007). The psychological structure of pride: A tale of two facets. – Journal of Personality and Social Psychology, 92: 506–525.
Wallace, R. J. (2001). International Encyclopedia of the Social and Behavioural Sciences.
Weber, M. (1978). – In: Roth, G. & C. Wittlich (eds.). Economy and Society. Berkeley: University of California Press.
Weiss, C. & M. Bucuvalas (1980). Truth Tests and Utility Tests: Decision-Makers' Frames of Reference for Social Science Research. – American Sociology, 45(2): 320–333.
Werner, J. & K. Wegnich (2007). Theories of the Policy Cycle. – In: Fischer, F., G. J. Miller, M. S. Sidney (eds.). Handbook of Public Policy Analysis. CRC Press.
Zinn, J. (2008). A Comparison of Sociological Theorizing on Risk and Uncertainty. – In: Zinn, J. O. (ed.). Social Theories of Risk and Uncertainty. An Introduction. Wiley-Blackwell.

Глава трета

ОСНОВНИ „ПРОДУКТИ“ НА ДОМИНИРАЩАТА ГРУПОВА ЦЕЛЕВА РАЦИОНАЛНОСТ: КОНТЕКСТУАЛНИ ПОЛИТИКИ

Духомир Минев

В предходното изложение бяха разгледани два основни компонента на представата за публични политики – основният актьор и неговата рационалност, включително и психологически аспекти на тази рационалност. В следващото изложение се разглежда третият компонент на представата, а именно „продуктите“, които актьорът (по-точно – неговата рационалност) създава – самите политики.

В тази връзка предходният анализ позволява да се направят известни уточнения и хипотези.

Преди всичко може да се идентифицират някои основни видове политики, които бяха наречени „контекстуални“. Разграничаваме ги от другите политики, тъй като представляват въздействия, които са най-пряко насочени към (и най-много влияят върху) властовите позиции на елитите. По-конкретно, тези политики са въздействия върху основните фактори на двата вида рационалност, които бяха обсъдени. Тук е необходимо едно уточнение – тази група политики имат и други особености, които ги отличават от „обикновените“ политики. Преди всичко (както бе споменато) те са „снопове“ от политики. Освен това в много случаи тези снопове включват политики, чиито публично обявени цели не са пряко свързани с обектите на въздействие и съответните ефекти, които разглеждаме; в немалко случаи тези политики може да изглеждат ирелевантни към пораждани от тях ефекти. И накрая, за тези политики често е характерно, че се прилагат чрез бездействие, т.е. не се реагира спрямо някакъв проблем или риск (последните не се идентифицират или политически не се признават за такива). Поради тези особености по-нататък често се говори за политически въздействия вместо политика в строгия смисъл. Към тези политически въздействия отнасяме следните:

- Въздействия върху разпределението на материалните ресурси, чиято основна цел е да се поддържа система от материални неравенства, които от своя страна създават основа за йерархиите и доминацията като стълбове на системата на властта.
- Въздействия върху създаването на знание – главно знанието относно обществото, елитите и самите политики, насочването и ограничаването на създаването на такова знание (респ. достъпа до него).

• Въздействия върху просоциеталния морален комплекс и съответно неговото влияние при формирането на ценностната рационалност на подвластните групи и по-конкретно – техния капацитет да правят преценки за политиките.

• Формирането на нормативния ред.

Логично е да се очаква, че тези политики, формирани чрез (в рамките на) определена рационалност, ще носят основните белези на тази рационалност. Което означава, че „контекстуалните“ (най-значими за властващите) политики би трябвало да имат няколко основни белега:

А) Неизменността на фундаменталната цел и определяната от нея рационалност определя и неизменността на целите на контекстуалните политики. Това означава, че този вид политики са устойчиви, те се прилагат постоянно, въпреки че конкретните средства, които се използват, може да се променят.

Б) Поради устойчивостта на контекстуалните политики, както и поради факта, че доминиращата групова целева рационалност на властващите елити е универсален феномен (изключенията са временни), може да се очаква, че контекстуалните политики също имат универсален характер: те се прилагат в различни исторически периоди и в условията на различни политически системи. Каквито и различия в конкретните политики да се появяват през различни периоди и в различни политически системи, те имат второстепенен характер и винаги би трябвало да остава посоченото постоянно основно ядро от цели и средствата за постигането им.

В) Контекстуалните политики не са повлияни от базисни морални ценности, тъй като при създаването им не са използвани такива ценности. Щом като не са направлявани от базисни морални ценности, контекстуалните политики по дефиниция не са просоциални, т.е. не са социално полезни, или поне не са замислени като такива. Това не изключва напълно възможността при специфични обстоятелства политиките да се окажат и в полза на цялото общество, но това са по-скоро случайности. Впрочем може да се вземат не само решения, които не са социално полезни, но като правило те са осъдителни от морална гледна точка или дори имат престъпен характер според действащите правни рамки.

Г) Контекстуалните политики са основани на „политизирано“ (частично, деформирано) знание, тъй като такова е използвано при тяхното създаване. Това не означава, че тези политики са по дефиниция „невежи“ и има висока вероятност за неочаквани и нежелани последствия от решенията. От гледна точка на върховната цел, която ги направлява, те като правило са успешни, въпреки че от гледна точка на обществото (общностната рационалност) изглеждат неуспешни, тъй като не допринасят за постигане на социално полезни резултати.

Д) При формирането и прилагането на контекстуалните политики интензивно се използват тайна и манипулация. Както бе посочено, тайната и манипулацията са основни инструменти за постигане на (псевдо)консенсус в обществото, т.е. консенсус чрез изключване от участие на потенциални и реални дисиденти или поне намаляване на съпротивата срещу дадени решения. Тайната

се прилага главно при формирането на политиките, където елитните субгрупи постигат консенсус и вземат решения „при закрити врати“, далеч от погледите и знанието на широката публика и без нейното участие. Манипулацията се прилага на всички фази на политическия процес на вземане на решения.

Важно е да се отбележи, че тайната и манипулацията позволяват да се формират и прилагат политики (да се вземат решения), които остават повече или по-малко неизвестни за обществото. Когато резултатите от тези политики все пак се проявят и станат известни, те се обясняват не с провеждани политики, а с някакви други процеси, които са „автономни“ – не може да се контролират и затова са независими от политиките, или не бива да се контролират, защото от контрола може да произтекат невиждани беди. Всъщност така се разкъсва връзката между взети решения и техните резултати, т.е. отстранява се онзи риск за вземащите решения, за който пише Н. Луман (Luhmann, 1988, 1993).

1. Политики спрямо материалните неравенства и развитието

1.1. За ролята на материалните неравенства

Може да се каже, че „мястото“, където се срещат (понятието, което свързва) материалните неравенства и властта, е социалната стратификация. Някои социолози считат, че Питирим Сорокин е дал една от най-съдържателните дефиниции на социалната стратификация: „Социалната стратификация означава диференциация на дадено население в йерархично насложени една върху друга класи. Тя се проявява в съществуването на горни и ниски социални слоеве. Нейната основа и истинска същност се състоят в неравно разпределение на права и привилегии, задължения и отговорности, социални ценности и лишения, социална власт и влияния между членовете на обществото“ (Sorokin, 1927: 11).

Ценното в дефиницията на Сорокин е подчертаването на йерархичността на подреждането на отделните слоеве в стратификационната структура. Подчертаването на йерархичното подреждане е важно, защото така изпъква връзката между материални неравенства и йерархии, която често се пренебрегва. Йерархиите се изследват главно в рамките на организационни структури (и в психологически или културологичен план), но социологическият интерес към неформалните йерархии в обществото, които се формират въз основа на материалните неравенства и функционират извън организационни структури, е доста по-слаб. Някои считат, че това е резултат от аксиомата, че в съвременните развити общества няма йерархия, в тях доминира равенството. Затова, както посочва Луи Дюмон, в съвременните общества въобще се отхвърля съществуването на йерархии. Но тъй като и в съвременните общества има йерархии под формата на социално неравенство, Дюмон счита, че представата за йерархии е подменена с понятието социална стратификация: „но йерархията се смята за немислима... и затова е „обозначена“ с израз, кой-

то предизвиква неживата природа и по този начин представя явлението като лишено от човешко значение, неразбираемо: ние го наричаме социална стратификация“ (Dumont, 1977: 12).

Доколкото изрично посочва йерархичното подреждане в социалната стратификация, дефиницията на Сорокин избягва критиката на Дюмон, но сякаш остават други проблеми, основният от които е, че не се посочва изрично, че именно материалните неравенства (в богатство, материални активи, акумулирани и текущи доходи) са гръбнакът на социалната стратификация – хората, които притежават повече такива „ресурси“ формират горния слой на стратификационната структура; другите групи, които имат все по-малко „ресурси“, образуват долните слоеве на обществото. И именно този гръбнак, формиран от различията в притежаваните ресурси (материалните неравенства), създава йерархичното подреждане, при което между различните слоеве (индивидите, принадлежащи към тях) възникват асиметрични отношения на власт и подчинение. Но взаимодействията между материални неравенства, йерархии и власт, меко казано, не са между предпочитаните изследователски проблеми, особено в социологията.

Някои автори например пишат: „Въпреки че нашият теоретичен анализ предполага, че богатството поражда господство и обратно, изненадващо малко работа е насочена директно към емпиричните връзки между богатството и постигане на насилствен контрол над другите. Констатациите от няколко проучвания обаче последователно насочват към тази идея“ (Cheng & Tracy, 2013: 104).

Все пак изследвания (предимно психологически) доказват нещо, което е общоизвестно – че богатството, или по-общо казано, контролът върху значителни материални ресурси поражда социално влияние на притежателя им върху другите, които не притежават такива ресурси. Богатството, подчертават изследователите, поражда и господство, тъй като този, който контролира ресурсите, може да определя достъпа на другите до тези ресурси, да го ограничава, разширява и дори да ги изключва от достъп. Богатството например дава възможност да се наемат други хора за използване на техните услуги и/или да се купуват техните стоки, създавайки диференциация на формална власт (напр. шеф – служител, купувач – продавач) и асиметричен контрол върху възнагражденията и наказанията, което може да се използва за предизвикване на страх и подчинение. Освен това по същия начин, по който богатството служи като забележим знак за престиж, то сигнализира и за способност да заплашваш другите и да контролираш ресурси по манипулативен начин, т.е. властта да се налага подчинение. В резултат на това тези, които са относително по-богати, заемат по-висока социална позиция, макар и неформално (Cheng & Tracy, 2013: 106). Нека да обърнем внимание, че в цитираното мнение се говори за „богатство“, когато би трябвало да се има предвид материално неравенство, защото богатството е такова и поражда описаните ефекти, когато е съпроводено с липсата на богатство у другите. А това е неизбежно и винаги е така.

Въпреки че, дори и без специални изследвания, е съвсем очевидно, че материалните неравенства са основа, върху която се формира йерархична структура, която от своя страна съдържа асиметрични отношения на власт и подчинение, и че тези неравенства, йерархии и власт пронизват цялото общество, все пак нежеланието да се признаят тези връзки, води до игнорирането им. Това може да се забележи например в концепцията за властова дистанция. Ако се приеме наличието на тясна обвързаност между материални неравенства – пораждана от тях йерархична структура – властта, вградена в йерархичната структура, то съвсем ясно следва, че „властовите дистанции“ между различните слоеве на йерархичната структура се определят от материалните неравенства (всъщност – от всички видове неравенства, но тук се интересуваме само от материалните). Само че в понятието „властова дистанция“, така както е дефинирано от автори като Хеерт Хофстеде и други (Hofstede et al., 2010), се влага съвсем различно съдържание – степента, в която притежаващите по-малко власт членове на институции и организации очакват и приемат, че властта се разпределя неравномерно. Така разбирана, властовата дистанция се отнася до връзката между управляващи и подчинени и по-точно – до начина, по който индивидите с по-нисък ранг в зависимост от високата или ниската култура на властова дистанция реагират на властта. Очевидно концепцията е свързана с организационен контекст и е фокусирана върху отношенията началник – подчинен, поради което е критикувана, че игнорира други форми на неравенство и йерархия, които също формират властови дистанции (Mcray, 2015). Такава изследователска работа прилича много на „обикаляне по периферията“ на социалните реалности.

В действителност йерархии и власт не съществуват само в организационен контекст (където обикновено са закрепени чрез изрични правила, а не чрез материални неравенства) и властовите дистанции нямат само индивидуално-психологически характер, зависещ от културата в дадена страна. Материалните неравенства пораждат йерархии и власт далеч извън рамките на организационни структури – в цялото общество, а основните и реални „властови дистанции“ са материалните неравенства, които пораждат йерархии и власт. Йерархиите и властта, породени от материалните неравенства, пронизват цялото общество и образуват неговата социално-стратификационна структура. Тези вградени в социалната стратификация йерархии и власт нямат формален характер, не са закрепени в писмени правила, не засягат отношения началник – подчинен, но играят огромна роля в живота на обществата – те са фундамент на социалната власт. Само че Л. Дюмон е прав – този вид неформални социетални йерархии и власт, както и тяхната основа – материалните неравенства, се игнорират. По-конкретно, пренебрегва се ролята на материалните неравенства като основа на неформални йерархични структури, като йерархиите се наблюдават в рамките на организационни структури, а дефинициите на социална стратификация вместо експлицитно посочване на материалните неравенства посочват „неравно разпределение на права и привилегии, задължения и отго-

ворности, социални ценности и лишения, социална власт и влияния“, както е постъпил Сорокин.

Разглеждането на материалните неравенства като основа на йерархиите и властта в обществото подчертава първостепенното значение на тяхното поддържане за запазване и укрепване на властовите позиции на елитите, а следователно и първостепенното значение на политиките спрямо материалните неравенства.

От друга страна, разглеждането на материалните неравенства като основно измерение на властовите дистанции позволява да се използват някои от споменатите по-напред изводи от изследванията на М. Мълдър (Mulder, 1977) относно поведението на различни актьори спрямо властовите дистанции, т.е. спрямо материалните неравенства. Да напомним, че според него:

– „Притежаващите власт индивиди се стремят да запазят или да разширят властовата си дистанция спрямо подчинените“. Твърдението би трябвало да е валидно и по отношение на основните властови дистанции – материалните неравенства, т.е. би трябвало да се очаква, че властващите се стремят да запазят или разширяват материалните неравенства, концентрирайки в себе си все повече материални ресурси (богатство, материални активи, акумулирани и текущи доходи).

– „Притежаващите по-малко власт се опитват да намалят властовата дистанция до началството си“. От гледна точка на материалните неравенства твърдението е банален факт – тези, които се намират в по-ниските слоеве на социалната стратификация, се стремят да се придвижат към по-високи слоеве, т.е. да увеличат притежаваните от тях ресурси.

– „Колкото по-голяма е властовата дистанция от подчинените, толкова повече притежателят на власт ще се опитва да увеличи тази дистанция“. Изводът изглежда логичен и по отношение на материалните неравенства – ако властващият актьор не среща проблеми при увеличаване на материалните неравенства, т.е. при акумулиране и концентриране на ресурси, то няма причини той да прекрати увеличаването на неравенствата.

– „Колкото по-малка е властовата дистанция, толкова по-вероятно е да се появят индивиди без власт, които се опитват да намалят тази дистанция“. По отношение на материалните неравенства като основна дименсия на властовите дистанции изводът би изглеждал така: колкото по-малки са материалните неравенства, толкова по-вероятно е да се появят социални актьори, които се опитват да намалят неравенствата още повече.

Последните два извода на Мълдър сигурно се нуждаят от доста уговорки и уточнения, преди да бъдат отнесени към материалните неравенства. Но вместо да навлизаме в този въпрос, ще се обърнем към неговото по-общо заключение, според което в обществата вероятно се установява някаква властова дистанция, която може да се разглежда като равновесно състояние, при което властващите не се стремят да увеличават дистанцията (както гласи първият извод), а подвластните групи не се стремят или не успяват да я намалят.

Това заключение, отнесено към материалните неравенства като основна димeнсия на властовите дистанции, би изглеждало така: има някакво ниво на материалните неравенства, което може да се разглежда като равновесно състояние, при което властващите не се стремят да увеличават неравенствата, а подвластните групи не се стремят или не успяват да намалят неравенствата съществено.

Очевидно може да се приеме, че именно поддържането на това равновесно ниво на материалните неравенства е фундаментална цел на контекстуалните политики. Тогава възниква въпросът: какво е това равновесно ниво и чрез кои политики и как именно се поддържа то?

Обикновено равновесни състояния се поддържат чрез постоянни противоположни отклонения от равновесната точка. И има много основания да се мисли, че и равновесното ниво на материалните неравенства се поддържа по същия начин.

1.2. Развитие и власт

За поддържането на материалните неравенства чрез противоположни отклонения от „точката на равновесие“, за която пише Мълдър, определена роля играе и процесът на развитие, разбиран като икономически растеж, при който се подобряват условията на живот на всички. Развитийният процес съдържа тенденция към намаляване на бедността и неравенствата, следователно и отслабване на йерархиите, овластяване на обезвластените; възникване и нарастване на т.нар. негативна, сдържаща власт, която ограничава властта на властващите групи; нарастване на участието във вземането на решения, засягащи цялата общност (включително решения относно разпределението на благата); разширяване на пряката демокрация и т.н. Ето защо, ако процес на развитие протича свободно, той би могъл да породи някакво „обезвластяване“ на властващите чрез намаляване на неравенствата (и следователно отслабване на зависимостта на бедни от богати), а отслабването на тази зависимост ерозира йерархиите. При развитиен процес често пъти темпът на нарастване на доходите на най-ниските слоеве в йерархичната стратификационна структура изпреварва темпа на нарастването на доходите на най-високите слоеве поради самия факт, че нарастването на първите започва от много по-ниска база.

На развитийния процес може да се погледне и въз основа на анализа на А. Сен в „Развитието като свобода“ (Sen, 2001), според който постигането на развитие непременно се нуждае от свобода и свободата генерира развитие. Но нарастването на свободата на подвластните неизбежно означава, че в една или друга степен се намалява зависимостта им от властващите групи; ограничава се властта (полето на „свободни“ решения и действия) на властващите. Затова поддържането, запазването, усилването, концентрацията на властта неизбежно са свързани с ограничаване на свободата на подвластните групи, а увеличаването на свободата (респективно – развитието) на тези групи очевидно е свързано с ограничаване на властта.

Забавяне на развитието

Ето защо властващите (тяхната целева рационалност и генерираните чрез нея политики) не могат да поддържат устойчив, продължителен процес на развитие и логичната реакция спрямо проблемите, пораждани от развитието, е да се ограничава развитието. Както беше посочено по-напред, Веблен[27] пише: „...функция на безделната класа в еволюцията на обществото е да забавя напредъка и да консервира онова, което бавно отмира“, като добавя, че: „Това съвсем не е оригинална теза, а отдавна е станало предмет на обществен консенсус“ (Веблен, 2016: 156). С течение на времето тезата не губи своите основания. Към края на XX и началото на XXI век полският социолог Зибертович, наблюдавайки специфичната (негативна) социално-икономическата динамика, поддържана чрез политиките на властващите групи, създаде термина „Групи с антиразвитиен интерес (ГАРИ)“ (Zibertowicz, 2005).

Използвайки други термини, Веблен всъщност посочва целевата групова рационалност на властващите групи като причина за забавяне на развитието: „безделната класа има интерес всичко да си остане както е било досега, тъй като се намира в привилегировано положение и всяко отклонение от съществуващите порядки може да ѝ навреди... Ето защо нейната нагласа, пряко детерминирана от класовия ѝ интерес, диктува ситуацията да бъде оставена непокътната... можем да обобщим, че по самата си природа безделната класа е пречка за онзи тип адаптация към средата, която се нарича социален напредък или прогрес“ (Веблен, 2016: 161–162).

Как именно „безделната класа“ забавя социалното развитие? Отговорът на Веблен е: чрез получаването на основната част от доходите и богатство и изразходването им за „показно потребление и демонстриране на благополучие“ (ефектът на Веблен). Поради това остават малко ресурси за постигане на промени (напредък) по основни измерения на социалното развитие. „Крайно бедните, а също онези, чиито сили са напълно впрегнати в търсене на прехрана, са консервативни тъкмо защото не могат да си позволят да мислят за утрешния ден, също както благоденстващите са консервативни, защото нямат поводи за недоволство от настоящата ситуация. Общоизвестно е, че крайният недоимък неизменно се превръща в препятствие за социалните нововъведения“ (Веблен, 2016: 160). Едва през XXI век Уилкинсън и Пикет (Wilkinson & Pickett, 2009) представят солидни емпирични данни, потвърждаващи това забележително прозрение на Веблен – неравенствата в доходите задушават иновациите и развитието и нанасят ред други щети на обществата.

---

[27] Очевидно Веблен има предвид групата, която тук наричаме властващи елити. Освен това той използва и термините „непроизводителна класа“, „заможна класа и индустриални магнати“ (с. 163).

Динамично поддържане на неизменност

Забавянето на развитието очевидно не е ефективно решение за проблемите за властващите групи – забавеното развитие все пак е развитие и само отлага момента, в който ще се проявят пораждените от него проблеми. От друга страна, да се изключи напълно развитиен процес и да се поддържа неизменно състояние по ред причини е не просто трудно, но и невъзможно – властта на елитите би губела легитимност, може да се поражда (и засилва) съпротива срещу тях, ако страната отслабва, може да възникват външни заплахи и т.н.

Целевата рационалност на властващите групи е намерила елементарно, но ефективно решение на проблема – устойчивостта на социалните позиции на елитите може да се поддържа чрез периодични смени на типа на социалната динамика. Периодичното редуване на противоположно насочени социални промени – развитийни и не-развитийни (упадък, кризи), е динамичен начин за постигане на стабилност, неизменност на статуквото.

Разбира се, то невинаги е било прилагано съзнателно; дълго време такива промени сигурно са настъпвали поради други причини, но постепенно са били осъзнати възможностите, които дават смените на типа на социално-икономическата динамика.

Признаци за такова осъзнаване може да се видят още в старата максима „да се промени нещо, за да не се промени нищо“, през по-късни варианти като „креативното разрушение“ до съвременните „периодични дестратификации“ на Д. Локууд (Lockwood, 1992) и др. Ю. Хабермас (Habermas, 1998) обяснява редуването на противоположни промени с това, че през определени периоди (имайки предвид изложеното по-горе, може да се каже – това са периоди на развитие), социалната система „губи идентичността си“, тъй като се променят нейни базисни характеристики. В логиката на предходното изложение тези загубени характеристики са преди всичко неравенствата (формиращи властовите дистанции), йерархиите (формални и неформални, пораждани от неравенствата), промени във функционирането на институциите и промени в разпределението на ресурсите (главно – доходите). През периодите на „не-развитие“ се възстановява идентичността на системата (ерозираните преди това нейни базисни характеристики). Очевидно това са основните стълбове на властта – неравенствата, свързаните с тях йерархии, социалните позиции на властващите групи (по-точно – отстраняване на нежелани въздействия върху решенията относно разпределението на доходите) и социалната зависимост (социалната уязвимост) на подвластните групи. Хабермас посочва и как именно се възстановява идентичността на системата – чрез прилагане на повишена репресия и засилена експлоатация. Емпирични потвърждения на това ни предоставят промените, настъпващи през периодите на кризи (упадък) – увеличават се неравенствата, усилват се йерархиите, нараства социалната уязвимост (зависимост) на индивидите от подвластните групи (главно чрез безработицата и бедността, т.е. спад на инвестициите, заетостта, заплатите и социалните разходи) и т.н.

В изследвания на рисковете може да се намери потвърждение на логиката на периодичното редуване на развитие и упадък като средство за поддържане на неравенствата и властта. Наблюдавайки социалните последствия от настъпване на природни бедствия, изследователите са забелязали, че след природно бедствие, дори ако всички понасят еднакви по размер щети, неравенствата, социалната уязвимост и социалната зависимост на подвластните групи нараства. Това може да се илюстрира с елементарен пример: двама души притежават съответно 9 единици и 6 единици от някакъв ресурс, който осигурява тяхното съществуване, като 3.5 единици е минимумът, който е необходим за оцеляване на всеки индивид. За оценка на неравенството (властовата дистанция) между тях може да се използва съотношението между притежаваните ресурси, което при посочените числа е 3:2. Ако природно бедствие унищожи по 3 единици от ресурсите на всеки, съотношението на ресурсите, с които разполагат, ще нарасне на 2:1 (6:3) в полза на първия. Дори ако бедствието унищожи половината от ресурса, който всеки притежава, първият индивид ще притежава 4.5 единици (1 над минимума за оцеляване), а вторият ще разполага с 3 единици (0.5 единици под минимума за оцеляване). Зависимостта на втория от първия пак нараства, защото от първия зависи физическото му оцеляване – той ще оцелее, ако първият се съгласи да му предостави необходимите за оцеляването му 0.5 единици от ресурса. Впрочем през голяма част от историята такъв е бил основният механизъм на задлъжняването.

Преднамерени сривове в развитието

Както бе посочено, според М. Олсън (Olson, 1982) властващи групи (т.нар. разпределителни коалиции) могат да предизвикат упадък на държавите, като придобиват все по-големи части от техния БВП. Олсън посочва като основен мотив на тези групи желанието да придобият колкото може повече от богатствата на страната. Но има изследвания, които показват, че мотивите на властващи групи могат да бъдат други – опасението, че икономическият просперитет на други групи може да доведе до отслабване и дори загуба на властови позиции на властващите и техния контрол върху обществата. Асемоглу и Робинсън въз основа на огромен емпиричен материал също показват как именно поради такъв мотив груповата целева рационалност на властващите елити, стремейки се да запази техните властови позиции, може да провали държавите, които те контролират (Acemoglu & Robinson, 2012)[28].

Особено интересен е случаят от историята на Венеция, който те изследват – той показва как самото икономическо развитие се превръща във враг на

[28] Книгата е издадена и на български език: Аджемоглу, Д. и Д. Робинсън (2013). Защо нациите се провалят: къде са корените на силата, просперитета и бедността. София: Изток-Запад.

властващите. През XIII–XIV век венецианците успяват да създадат проразвитийни институции – правила (закони): политически, предприемачески, търговски (правни) режими. При това правните режими са били прилагани ефективно. Конкуренцията протичала в рамките, определени от законите, и така най-способните (или тези с най-голям късмет) са постигали най-добри резултати. Индивидуалният успех е бил по-скоро меритократичен и социално полезен. Резултатът е бил бърз икономически (а и политически) възход на Венеция. Републиката става доминираща сила в европейския свят. Но след това се случва нещо друго. Такъв тип икономическа и социална динамика има важни ефекти – най-богатите попадат в конкурентна среда; интензифицира се вертикалната мобилност, богатството и властта на венецианските елити започват относително да намаляват, тъй като и други започват да придобиват сходни богатства. Наследяването на богатството не гарантира и наследяване на властта, която предходното поколение властващи е притежавало, тъй като се появяват и други богатства. Тогава венецианските елити намират решение – прокарват закони, които прекратяват целия описан процес на индивидуален и общ просперитет. Същността на социетално-политическата промяна е „разглобяване“ на проразвитийните институции и замяната им с изключващи, т.е. привилегироващи (респективно – дискриминиращи), а поради това – антиразвитийни институции. Тази промяна в характера и влиянието на институциите веднага поражда концентрация на богатство и власт у елитите. Но заедно с това блокира икономическия растеж и развитието на Венеция. Републиката запада като икономическа и политическа сила. Главата, в която двамата учени обсъждат това, е наречена „Как Венеция се превърна в музей“.

Най-важният извод от изследването на Асемоглу и Робинсън е, че процесът на развитие е общностен процес – той е възможен и протича с участието на цялата общност, субект на процеса е общността. А това означава, че процесът на развитие наистина се преплита със свободата, нуждае се от свободата, за да протича нормално и ако протича нормално – генерира свобода за участниците в процеса. Ограничаването на участието в развитие и на правото на развитие води до ограничаване и прекратяване на процеса на развитието и това е в съзвучие с изследваната от А. Сен (Sen, 2001) връзка между развитие и свобода.

Но изследването на Асемоглу и Робинсън (както и ред други изследвания) показва също, че в дългосрочен план има периоди, през които институциите стимулират развитието и социално-икономическата динамика. Тези периоди придобиват черти на развитиен процес, при което пропорциите в разпределението на доходите и богатството значително се променят. Забележително е, че през такива периоди властта фактически се поема (упражнява) от проразвитийните институции, а властта на елитите като монопол върху вземане на решенията (директно командване) отслабва. След това властващите възстановяват своите отслабнали позиции чрез обратно насочени промени и следва развитиен провал.

1.3. Европейски флуктуации. Модел, по който „се движи светът“?

В Европа последният развитиен период обхваща времето от края на Втората световна война до края на 1970-те години. Описвайки този период, Т. Парсънс (през 1977 г.) предполага, че протичащият процес на развитие ще породи промени в разпределението на доходите, потреблението и в системата на власта (ще се появи „нова социетална общност“). Парсънс пише: „В сравнителна и еволюционна перспектива ...Тенденцията беше към намаляване на свръх луксозното потребление на елитните групи. Въпреки че не е постигнато много в рамките на една генерация, бъдещата тенденция ще бъде към все по-голямо равенство. Съединените щати са лидери в тази промяна, но нейните черти ще се разпространят във всички модерни общества... Новата социетална общност, схващана като интегрираща институция, би трябвало да оперира на различно ниво от познатите в нашата интелектуална традиция; тя би трябвало да отиде отвъд командите на политическата власт, богатството и факторите, които ги създават, и да се основе на привързаност към ценностите и механизми за влияние“ (Parsons, 1977: 208). Имайки предвид предходното изложение може да се каже, че Парсънс е изградил своята прогноза в рамките на предполагаема експанзия на общностните компоненти (общностната рационалност) на обществата и засилване на тяхното влияние. Но тъй като това не се случи, логичният извод е, че груповата целева рационалност на властващите е заменила развитийния процес с друг – не-развитиен тип социална динамика. Многобройни анализи показват, че точно това се е случило през периода след 1980-те години до второто десетилетие на XXI век.

Но защо и как възникват тези промени във връзката между власт и развитие?

Планини от факти и анализи потвърждават съществуването на посочената по-горе повторяемост. Показателни са например сравненията между два периода – през първата половина и в края на XX век (от 1980 г. досега). Анализатори на Бриджуотър (Dalio et al., 2017) показват редица сходства между двата периода – икономически и социален упадък; силно и масово недоволство (враждебност към политическия истеблишмънт); засилване на подкрепата за популистки лидери; мерки за укротяване на недоволните. Сравнението обаче не е пълно – то пропуска други периоди – тези, които са между двата периода на упадък. Ако наблюдението обхване и тези периоди, ясно ще се види, че всъщност периодите на упадък се редуват с периоди на развитие (подобрения). А точно това периодично редуване е изключително важен и интересен феномен – Уйлям Томпсън (Thompson, 2008) определя това редуване като „основен глобален социален процес“. Той илюстрира тези редуващи се периоди на възход и упадък със следните данни за растежа на БВП на човек от населението в света:

Таблица 3.1. Темпове на растеж на БВП

Години	Темпове на растеж
1820–1870	0.54
1870–1913	1.30
1913–1950	0.88
1950–1973	2.92
1973–2001	1.41

Източник: Thompson, 2008.

Според Томпсън регулярните смени на периоди с противоположно насочена икономическа динамика имат изключителен обяснителен потенциал за промените, които настъпват в света, такива като: формиране на глобалните политически и икономически структури на властта, търсенето на енергия, множество политически процеси, публичните настроения и конфликти, демографски промени. От такава гледна точка ясно се вижда, че смяната на периоди с противоположна икономическа динамика наистина може да се разглежда като основния модел, по който живее светът.

Най-напреднали в изследването на този модел са икономическите анализи, в които периодичните (през около 25–30 години) смени на периоди с противоположна динамика са известни като „дългите вълни на Кондратиев“ (или К-вълни) – по името на големия руски (съветски) икономист Николай Кондратиев, който пръв забелязва редуването на периоди на икономически растеж с периоди на упадък и започва да изучава тези „вълни“.

Днес икономистите и учените, които се занимават с този проблем, са натрупали огромен емпиричен материал, който показва „желязната“ повторяемост на вълни с противоположна динамика (вж. напр. Гринин и др., 2017; Пантин, 1996; Thompson, 2008). У нас по „вълните“ са работили проф. Ив. Николов, проф. Г. Найденов и други (Николов, 1985; Найденов и Харалампиев, 2010; Haralampiev & Naidenov, 2010; Найденов и Харалампиев, 2019).

В „дългата вълна“ ясно се разграничават два основни „склона“ (възходящ – развитиен и низходящ – упадъчен), но в нея се разграничават и различни подфази. Някои изследователи (Hepworth, 2020) ги назовават по имената на сезоните: (пролет – фаза на растеж, започва след депресия и продължава около 25 години; лято – свързана е с война, цените и лихвените проценти растат; есен – фаза на дефлационен растеж, след война, цените падат, лихвените проценти са ниски, потреблението нараства, но чрез дългове, поява на спекулативен балон; зима – коригират се отклоненията в миналото и се подготвят условия за нов растеж. Цените и печалбите падат, увеличават се стоките, достъпни за масите).

Икономическите изследвания на „дългите вълни“ вече имат почти 100-годишна история и са постигнали значителен напредък – някои твърдят, че тази

област на изследвания е една от най-добре подкрепените с емпирични факти. Доказателство за научната валидност на представата за К-вълните е използването ѝ за прогнозиране. През 90-те години забележителният американски икономист и социолог Иманюел Уолърстийн (Wallerstein, 1998: 33–34) прогнозира, че предстои нов период, който ще бъде съпроводен от сериозни затруднения. Той го нарече „тъмен период“ и посочи, че ще продължи около 30 години (примерно до около 2030 г.). Уолърстийн се оказа прав – този „тъмен период“ продължава вече повече от 20 години. Томас Пикети (Piketty, 2014) пък представя един сценарий за бъдещето на ЕС, в който също ясно личи влиянието на представата за К-вълна. Според сценария предстои да започне период на развитие, който ще продължи около 30 години, след което отново ще започне политически, икономически и социален упадък (темпът на икономически растеж ще спадне 2 пъти в сравнение с предходния период) и упадъкът ще продължи през следващите 30-ина години.

Но въпреки напредъка на емпиричните изследвания на К-вълните има един проблем: изследователите нямат убедителен отговор на въпроса какво поражда К-вълните. Изтъкват се различни причини – промени в динамиката на: печалби, инвестиции, технологични иновации, цени, население. Мнозина залагат на технологичните иновации като основна причина, но остава впечатлението, че търсенията не са преодолели някаква бариера и че К-вълните сякаш падат от небето.

От гледна точка на предходното изложение – сблъсъкът на груповата целева рационалност на властващите с развитието и начина, по който властващите решават проблема – особен интерес представлява идеята на У. Томпсън (Thompson, 2008), че проблемът не е икономически, а политически. Поради това Томпсън предлага К-вълните да се изследват от политическите науки.

Предложението на Томпсън е логично – ако причините за проблема (К-вълните) не са икономически, това наистина може да обясни защо възникват затруднения при търсенето на обяснения в рамките на икономическия анализ. Основание за такова предположение дава и фактът, че някои важни характеристики на К-вълните също не са собствено икономически – достатъчно е да се сравнят приведените по-горе характеристики на фазите (и в частност – на „есента“ и „зимата“) с онези характеристики, които политически анализатори посочват, когато сравняват периода от началото на XX век с периода 1980–2017 г. (и за двата периода са характерни икономически и социален упадък; силно и масово недоволство, враждебност към политическия истеблишмънт; засилване на подкрепата за популистки лидери; мерки за укротяване на недоволството и погасяване на конфликта).

Още по-ясни стават различията в резултатите на отделните науки, ако сравним икономическия фокус върху иновации, инвестиции, цени, темпове на растежа, печалби, лихвени проценти и т.н. с един фокус върху качествени характеристики на растежа (тип на растежа). Тогава ясно ще изпъкнат два различни типа растеж „по двата склона“ на К-вълната. От едната страна (възходящият

склон) – растеж, съпроводен с развитие (развитиен растеж), при който се намаляват безработицата, бедността, подоходните неравенства и се подобрява качеството на живота (общества на масовото потребление, социални държави). По другия склон – неразвитиен икономически растеж, съпроводен с нарастване на безработицата, бедността, неравенствата (концентрация на доходи и богатство), влошаване на качеството на живота за голяма част от населението. Затова този тип растеж бива наричан по различни начини – извличане на рента, растеж без работни места (jobless growth), растеж без заплати (wageless growth), растеж, пораждащ мизерия (immiserizing growth).

Всичко това изпъква доста ясно, ако се разширят рамките на традиционния икономически анализ на К-вълните, например като се привлекат резултати от изследвания на развитието (социологически и икономически) извън рамките на изследванията на К-вълните.

Развитийната фаза (възходящият склон на К-вълната)

Както бе посочено, последният възходящ склон на К-вълна започна след Втората световна война. Ако се върнем към начина, по който Токът Парсънс описва този период, може да се подчертаят основните признаци, чрез които Парсънс описва процеса на развитие: заражда се „нова социетална общност“, на която ѝ предстои „да отиде отвъд командите на политическата власт, богатството и факторите, които ги създават, и да се основе на привързаност към ценностите и механизми за влияние“ (Parsons, 1977: 208). Този израз позволява различни тълкувания, но в контекста на другите характеристики на развитийния процес той означава преди всичко, че ще се засилва политическата демокрация, ще нараства гражданското участие в политическия процес на вземане на решения; очакваната „нова социетална общност“ е нов тип общество, което ще бъде „интегрираща институция (не изключваща!!), която оперира на различно ниво от познатите в нашата интелектуална традиция“ (Parsons, 1977: 208). Накрая – възникнала е тенденция към намаляването на неравенствата в доходите и въобще на материалните неравенства. И наистина тогава в страни като САЩ, Великобритания, Дания, Франция, Норвегия, Швеция и други неравенствата в разпределението на доходите и богатството значително намаляваха.

Към характеристиките на описания от Парсънс тип социална динамика – процес на развитие, може да се добави следното:

За икономическата динамика са били характерни сравнително високи темпове на растеж, и то индустриален растеж: някои страни са възстановявали разрушените през войната индустриални мощности, други са ги разширявали. Икономическият растеж е бил автентичен растеж – частта, която са получавали икономическите актьори, до голяма степен е зависела от приноса им за увеличаването на БВП (което означава, че те не са „извличали рента“, както се изразява Дж. Стиглиц (Stiglitz, 2012). Икономическите политики в една или друга степен са били повлияни от кейнсианството и по-точно – характерната

за него склонност към позитивна държавна интервенция, включително и чрез някаква форма на централно планиране. Дъдли Сиърс (Seers, 1969) – един от най-големите специалисти по развитието (ръководил е институт за изследване на развитието в Англия) е предложил семпъл и сигурен критерий за преценка на развитийния характер на социалната динамика – комбинацията от растеж и намаляване на безработицата и бедността. Този критерий също показва, че през онзи период икономическият растеж в развитите европейски страни и САЩ е свързан с развитиен процес. Динамиката в други области (наука, образование, здравеопазване и т.н.) също е протичала в общото русло на развитиен процес. Неравенствата не просто са били сравнително ниски, но и равнището на доходите е породило общества, които наричаха общества на всеобщото потребление, на благосъстоянието или социални държави (европейски социален модел).

Но ако Парсънс е идентифицирал и описал точно развитийния процес, неговата прогноза се оказа неточна – през 80-те години типът на социалната динамика рязко се промени.

Прекратяване на процеса на развитие и растеж без развитие

През десетилетията след 70-те години започна низходящата фаза на К-вълната. Наблюдавайки новите тенденции, Уолърстийн направи споменатата прогноза, която се оказа напълно вярна – „тъмният период“ продължава вече около 30 години.

Предходният процес на индустриален растеж бе заменен от процес на деиндустриализация; критерият на Сиърс стана негативен – растежът (доколкото бе постиган) не се комбинираше устойчиво с намаляване на безработицата и бедността. Обратно, доста ясно изпъкваше комбинация на икономически растеж с нарастване на безработицата и бедността; самият растеж бе трансформиран в „извличане на рента“, т.е. основните играчи получават според способността си да влияят върху политиките и законите, което бе наречено „корупция“.

Със сигурност и политическата демокрация не претърпя разцвет. „Социеталната общност“ не успя да отиде „отвъд командването на политическата власт и богатството“, иначе настъпилите социално-икономически промени нямаше да бъдат възможни. „Социеталната общност“ не започна да функционира и въз основа на ценностни ангажименти и механизми на влияние и участие (освен ако не приемем, че (нео)либералните ценности са адекватни именно на описаните промени, което едва ли ще е голяма грешка).

Едва ли може да се каже, че „обществото е станало интегрираща институция“. По-скоро е обратното – всички данни показват, че са нараснали неравенствата и „социалното изключване“, което означава и дълбока социална дезинтеграция – до такава степен, че се поставя под съмнение реалността на самата представа за „общество“. Най-малкото възниква въпросът какво е това „общество“,

в което близо 30–40% от формално принадлежащите към него са изключени от нормалния за общността начин на живот. Демонстративното престижно потребление се разрасна неимоверно. При това особено много – именно в САЩ, страната, която Парсънс посочи като лидер при глобалното разгръщане на противоположна тенденция.

Горните промени повдигат въпроса какви публични политики са предизвикали тези промени и по-точно – концентрацията на доходите?

Като политики, формирали този тип динамика, Джаред Бърнстейн (Bernstein, 2013: 12) посочва:

- Дерегулации и експанзия на финансовите пазари (предоставящи изключителни предимства на банките, подценяване на рисковете, финансови „иновации“, „финансиализация“ на икономиките;
- Регресивни данъчни промени (висок дял на косвените данъци, плоски данъци, „горни прагове“ за данъци и вноски);
- Намаляване на правителствените разходи като процент от БВП;
- Монетарни политики за намаляване на инфлацията за сметка на заетостта;
- Относително намаляване на дела на разходите за социална защита и промени в тяхната структура (намаляване дела на разходите за социално осигуряване въз основа на придобити права и относително нарастване на разходите за социално подпомагане (социална защита въз основа на проверка и преценка на нуждата);
- Намаляване дела на разходите за образование и здравеопазване;
- Намалено инвестиране в публични блага;
- Ерозия на трудовите стандарти (качеството на заетостта и на работните места), включително намаляване или липса на минимални заплати и редукция на защитата на труда; намаляване на влиянието на синдикатите, ограничаване на колективното договаряне и др.

Възстановяване на развитието?

Както бе споменато, през 2019 г. периодът на упадък (низходящата фаза) вече е към своя край. Социално-икономическата динамика все по-ясно ще се определя от други промени, засягащи не само темповете на икономически растеж, но и например нарастване на индустриалните мощности (реиндустриализация) или разширяване на държавната собственост. Както отбелязва икономистът Емил Хърсев[29]: „...национализацията на мащабни индустриални и инфраструктурни предприятия... вече е програмна цел на водещи политически

[29] Емил Хърсев: „Приватизацията свърши, чакаме ренационализация“. – Сега, 22 май 2017, налична на https://old.segabg.com/article.php?id=855441

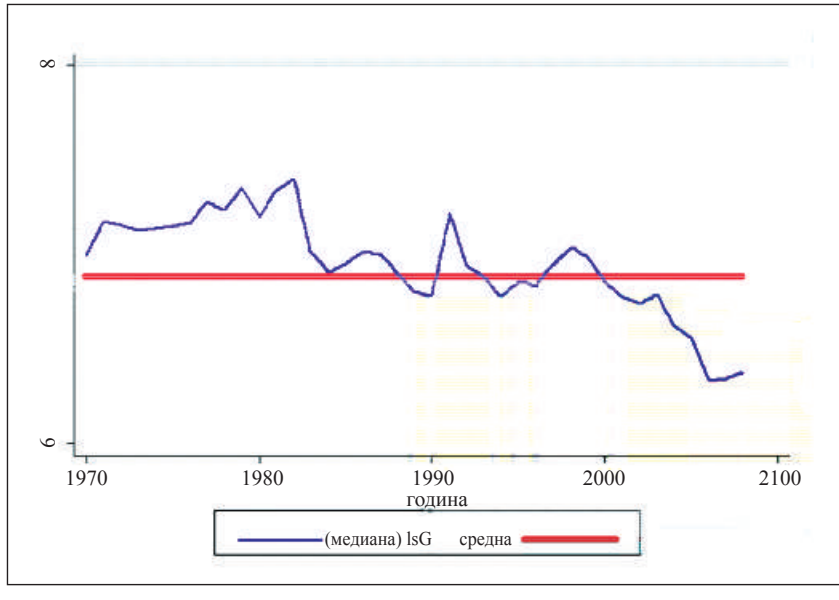
партии, и то не онези, които се дефинират като „крайно-не знам какви“, а стари, системни партии, в страни, които се представят за вечен еталон на право, образец на пазарна икономика и модел на чиста демокрация. Например германските социалдемократи и британските лейбъристи“. Хърсев конкретизира, че лейбъристите са „се прицелили“ във водоснабдителната и енергоразпределителните (електро- и газоразпределителните) мрежи, пощите и железниците. Евентуална експанзия на държавната собственост силно безпокои балканските капиталисти дори ако не се постига чрез национализации, а чрез създаване на нови, държавно-притежавани мощности, но и тази възможност се натъква на силна съпротива. Все пак ще има и промяна (тя вече се появява), която не е приемлива за някои работодатели – тя вероятно ще засяга основни пропорции в разпределението на БВП (например нарастване на дела на работните заплати и на социалните разходи).

Отново за двигателя на промените

Предходното изложение ни изправя пред въпроса какво предизвиква тези промени. Отговорът е очевиден – двигател на промените е груповата целева рационалност на властващите елити и по-конкретно – формулираните чрез тази рационалност политики. Впрочем това следва и от идеята на Томпсън – щом като проблемът е политически, тогава и причините за него са политически. Още по-точно казано – К-вълните се пораждат от политиките, които се прилагат. Доказателства за това твърдение има в изобилие – достатъчно е да се прегледат политиките (и техните идеологически и научни „обосновки“) през последния (сегашния) низходящ склон на последната К-вълна – от началото на 80-те години досега. Там ясно изпъкват връзките между политиките – дерегулации („освобождаващи пазарните сили“), приватизации в условия на дерегулации („осигуряващи икономическа ефективност“), мерки за строги икономии („осигуряващи финансова стабилност“) и т.н., а от друга страна – ефектите от тях като: концентрацията на доходи и богатство (респективно – растящи неравенства), растящи бюджетни дефицити, спадове на темповете на икономически растеж, растяща безработица и бедност, орязване на т.нар. социални разходи, влошаващо се качество на живота и т.н.

Има и случаи, които директно сочат към груповата рационалност на властващите, респективно – публичните политики, които те прилагат. Алън Бъд, главен икономически съветник на М. Тачър, публично заяви: „Правителството на Тачър не е вярвало никога и за секунда, че монетаризмът е правилният начин за справяне с инфлацията. Обратно, то много добре виждаше, че това е много добро средство за увеличаване на безработицата. А увеличаването на безработицата беше съвсем желателно за намаляване на силата на работническата класа... Това, което бе направено – в марксистки термини – беше една криза на капитализма, която създаде резервна армия от работна сила и позволи на капиталистите да направят големи печалби“ (Wade, 2014: XIV).

Редица „специални ефекти“, които възникват през низходящата фаза, потвърждават думите на главния икономически съветник относно същността на политиките – например такива ефекти като т.нар. нелегален трафик на хора с цел трудова и сексуална експлоатация – евфемизъм, който просто означава нови форми на робство. Много изследвания също подкрепят казаното от А. Бъд. Марта Гериеро (Guerriero, 2012) например е изследвала динамиката на дела на доходите от труд в света през низходящата фаза на последната К-вълна. Интересно е, че в развиващите се страни показателите, които тя използва, осцилират около една средна стойност от 0.67, но общо взето остават стабилни през наблюдавания период. За разлика от тях, делът на труда (доходите от труд) в развитите страни намалява значително през последните 4 десетилетия, като през 1970-те и началото на 1980-те години са били значително над средното равнище, но през 2010 г. вече са значително под него.



Графика 3.1. Дял на разходите за труд
в развитите страни 1970–2010 г.

Копирано от: Guerriero, M. (2012). The Labour Share of Income around the World. Evidence from a Panel Dataset. Working Paper Series WP No. 32/2012. Published by: Development Economics and Public Policy Cluster, Institute of Development Policy and Management, School of Environment and Development, University of Manchester, с. 19, налично на: https://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/depp/depp_wp32.pdf

Резултатите от изследването на Гериеро се потвърждават от ред други изследвания. Екарт Хайн (Hein, 2011: 60) например привежда следните данни:

Таблица 3.2. Дял на доходите от труд (в % от БВП) по текущи цени на производствените фактори. Средни стойности за икономическия цикъл от началото на 80-те години до 2008 г.

	1980–1990	1990–2000	2000–2008	Промяна (3.–1.) в проц. пунктове
Германия	67,11	66,04	63,34	–3,77
Австрия	75,66	70,74	65,20	–10,46
Белгия	70,6	70,74	69,16	– 1,47
Испания	68,3	66,13	62,41	–5,91
САЩ	68,2	67,12	65,79	–2,41
Франция	71,44	66,88	65,91	–5,53
Гърция	67,26	62,00	60,60	–6,66
Ирландия	70,34	60,90	55,72	–14,61
Италия	68,74	67,21	65,57	–3,17
Япония	72,38	70,47	65,75	–6,64
Нидерландия	68,74	67,21	65,57	–3,17
Португалия	65,73	70,60	71,10	5,37
ОК	72,79	71,99	70,67	–2,12
Швеция	71,65	67,04	69,16	–2,48

Източник: Hein, E. (2011). Redistribution, desequilibres mondiaux et crise economique et financiere: plaidoyer pour un New Deal keynesien. In: Crises: Causes, Perspectives et Alternatives. Journal international de recherche syndicale, 3(1), p. 60.

Заедно с това, както показват много автори, делът на доходите, получавани от прословутия 1% (и 0.1 %) с най-високи доходи през същия период е нараснал значително.

Естествено, при такава динамика неравенствата в разпределението на доходите и богатството нараснаха неимоверно. Някои изследвания на разпределението на богатството в света показват, че днес най-богатите два процента от пълнолетните индивиди притежават повече от половината от световното богатство. Най-богатият 1% от пълнолетните притежава 40% от богатството в света. Съответните данни за най-богатите 5% и най-богатите 10% са респективно 71% и 85% от богатството. Обратно, на дъното на тази класация са 50% от пълнолетните индивиди, които притежават едва 1% от глобалното богатство. Принадлежащите към най-богатия децил притежават 400 пъти по-голямо богатство от половината пълнолетно население – онези 50%, които са на дъното и над него. Принадлежащите към най-богатия 1% от пълнолетното население на земята са почти 2000 пъти по-богати от 50-те процента, принадлежащи към най-ниските пет децила (Davies et al., 2008).

Очевидно К-вълните не падат от небето. Не са дело на непознати и неконтролируеми сили. Те са дело на политическия елит или по-общо – на властващите елити и прилаганите от тях политики.

Регулярната повторяемост на К-вълните (някои наброяват около 18 минали вълни) не е резултат от грешки при вземането на решения (формулиране на политики), нито пък е неочаквано последствие от решения, взети с добри намерения. К-вълните са продукт на преднамерено взети решения (прилагани политики), чрез които се реализира една и съща дългосрочна стратегия – модел, по който се движи светът, а именно – повтарящите се периоди на издигане и упадък.

Още един пример за възстановяване на автентичността на системата

По-горе бе изказано твърдението, че фундаменталната цел на всички властващи групи е универсална (валидна е за различни политически условия, режими, системи). Това твърдение изглежда важи и за т.нар. преходи („от социализъм към капитализъм“). В икономически и донякъде в социален план периодът, означаван като „социализъм“, изпъква съвсем очевидно като „възходящ склон“ на К-вълна, през който икономическата динамика се характеризира с индустриализация, която е ускорена, държавно организирана (основен инструмент на управлението – централизирано държавно планиране), с централизирано държавно разпределение на създавания продукт и използване на идеология, която позволява масивна мобилизация на човешките ресурси (и оправдава средствата, прилагани за тази мобилизация). Развитийният характер на стратегията се определя от индустриализацията и свързаната с нея модернизация, бързия растеж на БВП и на „социалните разходи“. Критерият за развитие, формулиран от Д. Сиърс и посочен по-горе (комбинацията от икономически растеж, намаляване на безработицата и намаляване на бедността), също показва развитиен тип социално-икономическа динамика.

Доминиращата идеология представяше този период на държавно организирана, форсирана индустриализация (и възходящ склон на К-вълната), като изграждане на социализъм/комунизъм. Това, разбира се, беше идеологическо изкривяване на представата за реалните процеси – неоспорим факт е (планини от анализи го доказват), че ред страни, които не са считани за „социалистически/комунистически“, също са преминали през периоди на ускорена, държавно организирана индустриализация. Такива страни (в различни периоди) са били например Германия, Япония, Южна Корея и др. Тъй като процеси със сходна същност са протичали при различни политически системи, то тези процеси очевидно имат универсален характер. А основната, дори единствената причина, поради която в някои страни тези процеси се определят като „строителство на социализъм“, е доминиращата идеология на властващите групи в тези страни. Удивително е, че десетилетия след приключване на „социализма“, т.е. на индус-

триализацията в „социалистическите страни“, доминиращата тогава идеология на властващите групи се приема като достоверна картина на реалностите и днес се повтаря мантрата за „социализъм“ („строителство на социализъм“) и „комунизъм“ като достоверни описания на социално-политическите реалности.

В „социалистическите страни“ низходящият склон на вълната, представян като „преход“ (към пазар и демокрация), започна поради признаци за ерозия на социалните позиции на елита през периода на развитийна динамика. Разглеждането на тази ерозия може добре да илюстрира тезата на Хабермас, че системата губи своята идентичност и се нуждае от промени, чрез които да я възстанови, като засилва репресията и експлоатацията. Такива промени, проявяващи се като периоди на продължителни кризи, са установени в много страни с различни политически системи. Факт е, че почти паралелно с „преходите“ в бившите „социалистически страни“ в развитите „капиталистически“ страни протече продължителен период на промени под флага на „неолиберализма“, като социално-икономическите ефекти от двата вида промени бяха напълно сходни.

В някогашните „социалистически/комунистически“ страни ерозията на позициите на властващите (загубата на идентичност на системата според Хабермас) се проявяваше главно в постепенното отслабване на контрола върху процеса на разпределението на доходите – централизираното планиране като инструмент за управление все по-малко осигуряваше такъв контрол. Това предизвикваше промени в централизираното планиране – започна планиране от долу нагоре, индикативно планиране. Така „Центърът“ се опитваше да прехвърли повече отговорности към по-ниско разположените нива на вземане на решения, в отговор на техния стремеж да получат колкото може по-голяма част от дохода. Тъй като разпореждането с дохода е централен компонент на фигурата на собственика (собствените права), то загубата на контрол върху разпределението е по същността си спонтанна промяна в системата на собственост. Така ерозията на идентичността на системата изпъква преди всичко като загуба на контрол върху разпределението и използването на материалните активи, с други думи – спонтанно трансформиране на собствеността. Централизираният контрол върху икономиката, упражняван чрез държавната собственост, отслабваше, тъй като чрез посочените промени в разпределението държавната собственост фактически се трансформираше в частна (групова) и това се изразяваше в други промени – възникна идея за предаване собствеността на трудови колективи, за самоуправление. След известно блуждаене по тези концепции рационалността на властващия елит го отведе към прилагане на фундаменталната стратегия – смяна на типа на икономическата динамика, на институциите (главно – собствеността) и на доминиращата идеология. Така „социализмът“ бе обявен от държавния глава за „недоносче“, държавната собственост – също, доминираща идеология стана либералният капитализъм, започна бърза концентрация на доходи и богатство, нивата на безработицата и бедността нараснаха, развитийната стратегия бе заменена с неразвитийна.

Другият фундаментален процес, довел до промените през 80–90-те години на XX век, беше невидима трансформация на „социалистическите“ властващи елити (номенклатурата). Впрочем тази трансформация, която може да илюстрира и понерогеничния процес, за който говори Лобачевски, беше забелязана отдавна – още през 50-те години – от М. Джилас и по-късно от Восленски.

Книгата „Новата класа“ на Милован Джилас, написана през 50-те години на XX век (Đilas, 1957), представлява уникален случай не само на проникновен анализ, но и на рядко срещано дългосрочно предвиждане. След като показва, че новите елити в Източна Европа в годините след Втората световна война се трансформират в „нова класа“, Джилас прогнозира настъпването на период на икономически упадък поради корупция и преследване на групов интерес за сметка на другите социални групи. Според него има два възможни изхода от процеса на трансформирането на елитите – новата класа да бъде отстранена от своите властови позиции или тя да утвърди своите позиции, като извърши социално-политически и икономически трансформации, които счита за най-изгодни за себе си.

Два примера сякаш илюстрират анализа на Джилас – СССР и Китай. Съветската номенклатура, трансформирала се в „нова класа“, не беше отстранена от своите позиции и извърши социално-икономически промени по начин, който бе най-изгоден за нея. В Китай от 1966 г. до смъртта на Мао Дзедун през 1976 г. беше проведено мащабно „прочистване“ на трансформиращата се номенклатура чрез социално-политическото движение наречено Културна революция (официално – Велика пролетарска културна революция). Академичният дебат по повод на Културната революция не изглежда много плодотворен, защото пренебрегва една интерпретация на това движение, основана на работите на Джилас и Восленски. Въпреки че официалната цел на Културната революция беше да изчисти остатъците от капиталистически и традиционни елементи от китайското общество, в действителност бяха прочистени новите „елементи“ на китайската номенклатура, която се трансформираше в китайска „нова класа“. „Прочистването“ обхвана цялата властова пирамида – от върха (отстранена бе т.нар. банда на четиримата) до съвсем ниски нива, включително академични и културни среди. А китайската номенклатура, „прочистена“ от формиращата се китайска „нова класа“, приложи модел на социално-икономически промени, който е напълно различен от модела на промени, приложен от съветската номенклатура. Резултатите от двата модела на промени са известни. Русия днес е „бензиностанция с ядрено оръжие“, Китай е първостепенна икономическа сила в света. БВП на Китай е 10 пъти по-голям от този на Русия.

Теорията на К-вълните повдига и много други теми и въпроси. Един от тях е дали не е крайно време да се разделим с някои представи, чрез които все още се опитваме (погрешно) да разбираме, да осмисляме социалния свят, в който живеем. Особено важно е да се преосмислят представите за различните „обществени строеве“ – социализъм, капитализъм, комунизъм, които играят толкова важна роля в съвременните обяснения на света и неговата динамика.

К-вълните са много по-адекватен инструмент за обясняване на състоянието и динамиката на обществата от споменатите представи. Ако груповата рационалност и власт на елитите налагат стратегията на К-вълните, то очевидно не може да се мисли за някакъв устойчив модел на социално-икономическа динамика – било „капиталистически“, било „социалистически“, било развитиен, било неразвитиен. Логиката на елитите е да се поддържа постоянната смяна на типа динамика (типа на растежа). Ето защо архаичните представи отдавна са се отдалечили твърде много от променилите се реалности, като дистанцията между тях вече става непоносима за човешкия стремеж към придаване на смисъл и опасно голяма за сполучлив избор на по-добро бъдеще. Някои долавят както непоносимостта, така и опасността, пораждани от огромната дистанция между реалности и представи за тях – фалшивите представи и огромното незнание (истинска слепота) относно социалните реалности лежат в основата на тезата за „пост-истинните общества“ (и „алтернативните факти“). Други яростно защитават остарелите представи, защото тези представи са в самата основа на статуквото и още по-точно – те са стълб на съвременната система на власт и доминация. Но когато и водещи на популярни предавания започнат да се питат дали не е време да се захвърлят овехтелите представи за „социализми“, „капитализми“ и други подобни „-изми“, то това вероятно е сигнал, че социалните учени са изостанали твърде много в създаването на знание за обществата.

Според изложеното по-горе конфликтът между общностите и властта се различава и от класовия конфликт, описан от Маркс. Властващите елити съвсем не са пионки в един исторически процес, който ги изпраща в историята. Напротив, те овладяват процеса на социалното развитие, контролират го и техният контрол изпраща самия процес на развитие в историята – като го променя радикално, превръща го в динамика без развитие, нещо като „динамична неподвижност“. Работническата класа и нейните колективни действия (борби за власт), в които Маркс е виждал „двигател на историята“, са овладени и контролирани, а в крайна сметка, както и самата теория, са изпратени в историята (до голяма степен – заедно със самите общности).

Друга интересна тема е т.нар. политически плурализъм и още по-точно – въпросът дали многопартийните системи осигуряват наистина плурализъм. Изследванията на К-вълните ясно показват, че основните „системни“ партии (които традиционно са във взаимна опозиция) съвместно формират периодите на развитие и упадък, сменяйки се в управлението по времето на всеки от двата 25–30-годишни периода, без да нарушават основните им тенденции (развитие или упадък). Доказателство ли е това за консолидация на властващите елити и придържането на различните им субгрупи (организирани в различни политически партии) към обща групова рационалност и обща суперстратегия? Дали участието на левите партии в прилагането на съответните политики през втората (низходяща) фаза на К-вълните (при което „левите“ често се оказват по-десни от „десните“) може да обясни упадъка на „лявото“ през низходящата фаза на К-вълна, както и „размиването“ на разликите между ляво и дясно?

Съмнително е също дали може да се поддържа устойчива динамика от развитиен тип (устойчив растеж) при съществуващите политически структури и нивото на „реалната“ демокрация, което не позволява ефективно участие и контрол „от долу нагоре“ върху формирането на политиките?

В заключение по тази тема ще подчертаем основните изводи:

Първо, че съществува и се прилага политическа технология за контрол върху материалните неравенства и развитието, целящ да отстрани влиянието на развитието, което отслабва неравенствата, властта и доминацията. Технологията се състои в периодичното редуване на политики, стимулиращи развитието с политики, които ограничават развитието и предизвикват социално-икономически сривове.

Втори важен извод е свързан с посоченото анализирано от А. Сен тясно преплитане на развитието и свободата (свободата е условие за развитие, а развитието генерира свобода) и разбирането на свободата като участие в развитието. От работата на Сен следва, че ограничаването на процеса на развитие и ограничаването на участието в развитието едновременно са и ограничаване на свободата на голяма част от членовете на обществото. Политическата технология (политиките) за контрол и ограничаване на развитието неизбежно се оказват и технологии за контрол и ограничаване на свободата.

2. Научни политики като продукт на доминиращата групова рационалност

Взаимодействията между динамиката на научно-социалното знание и социалното статукво (неговият централен компонент – властта) се управляват чрез система за контрол върху създаването на социално знание (социалните науки), целящ адаптирането на създаваното знание към изисквания за стабилност на социалния ред. Разбира се, контрол се осъществява и върху други науки, но той е особено силен и с особено негативни последствия именно в социалния анализ поради самото естество на този анализ и по-конкретно – поради специфичните му връзки с упражняването на властта (нещо, което отличава социалните науки от другите).

Контролът върху създаването на (социално) знание е част от по-общата картина на политическия монопол върху идентифицирането и обработката на рисковете. Монополът обхваща всички взаимносвързани фази на процеса на социалната (политическа) обработка на рисковете (или – политическия цикъл), включително създаването на „картина“ на социалния свят (което е монопол на доминиращата идеология); идентификация (признаване) на заплахите – рискове, съдържащи се в „картината“ (ключов политически акт при социалната обработка); анализ на (идентифицираните) рискове (създаване на знание относно тях) – дефиниране на действия за превенция на риска или отстраняване на щетите (стратегии, политики, конструиране на специализирани системи за (социална) сигурност).

Поради връзките между различните фази на социалната (всъщност – политическата) обработка на рисковете съхраняването на политическия монопол върху дефинирането на риска изисква монополът да обхваща и другите фази. Което означава, че ограниченията върху напредъка на знанието трябва да обхванат и другите фази. Например, за да не се ерозира доминиращата идеология, не бива да се създава знание (преди всичко обща социална теория), което може да я ерозира; социалните науки могат да създават знание само относно заплахи, които вече са идентифицирани политически (автономното научно идентифициране на значими рискове е интервенция в централен политически акт); не бива да се формулират самостоятелно крупни, социално значими предложения за конструиране на системи за справяне с рисковете – това може да се прави само в рамките, които вече са очертани от политическия монопол (чрез съответните стратегии, политики) и т.н.

Поради своята значимост системата от ограничения върху създаването на социално знание и технологиите за прилагане на ограниченията неизбежно се превръща в основно стратегическо направление за стабилизиране на политическия и въобще на социалния ред. А възникването на такова стратегическо направление поражда постоянно разширяване на ограниченията върху създаването на знание. Стратегията съдържа три основни стълба. Първият и най-старият от тях е отстраняването на моралните ценности от процеса на създаване на знание – прословутият принцип за ценностна неутралност, на който се придава особено значение най-вече в социологията. Следването на принципа дава възможност да се изведе създаването на знание (и самото знание) от рамките на общностната, просоциална рационалност и да се постави в рамките на „безценностната“ доминираща групова целева рационалност. Доколкото принципът се прилага, ефектът е, че знанието става адекватно на доминиращата рационалност, т.е. знанието подкрепя статуквото, възниква порочен съюз между знание и власт. Именно ценностната неутралност е сред основните причини за констатацията на Н. Елиас (Elias, 1978: 115), че много социолози изпитват силна привързаност към съществуващия социален ред, а Норберт Винер[30] добавя и йерархиите в научните организации („превръщането на учения в бездушен слуга“). Всъщност двете причини са неразделни.

Вторият стълб е неформална мрежа от социолози, която играе доминираща роля в науката, грижи се за прилагането на другите два стълба и оказва решаващо влияние върху нейното развитие.

Третият компонент на стратегията е „задържане“ на напредъка на знанието в социалните науки и дори активното поддържане на незнание, особено в онези ключови области на социалните реалности и социалната обработка на

[30] Писмо на Н. Винер, публикувано в Бюлетин на атомните изследователи (vol. 3, No 1, January 1947). Цит. по: Salomon, J.-J. (1970). Science et politique, edited by Du Seuil, 308–309.

рисковете, които са изключителен политически (властови) монопол. Възможно е да се очертаят и някои основни моменти в съзряването на идеята, че ограничаването на напредъка на знанието е средство за поддържане на политическия контрол върху обществата – например като се започне с прозренията на Макиавели (който ясно схваща тясната връзка между властта и тайната като форма на социална диференциация на знанието), през Буленвилие (който подчертава връзката между контрола върху знанието и властта)[31], Ницше (който свързва „волята за знание“ с „воля за власт“), Веберовата „доминация на рационалната бюрокрация“, до експлицитното твърдение на социални учени, публикувано в научно списание в средата на XX век, че невежеството може да бъде полезно и потенциално позитивно за поддържането на социалния ред (Moore & Tumin, 1949). Разбира се, заедно с напредъка на тези идеи са напредвали технологиите за тяхната практическа реализация. Може да се забележи и посоката, в която се е развивал контролът върху създаването на социално знание – разширено използване на тайна, невежество и незнание като своеобразна „защитна обвивка“, която предпазва от ерозия политическия монопол (упражняването на властта).

2.1. Натискът върху социалния анализ

Поради посочените по-горе причини възниква силен натиск за изтласкване на социалния анализ на „безопасна дистанция“ от „политическите актове“. За ефективността на този натиск има огромен брой свидетелства – да напомним само цитирания вече в Първа глава доклад на Ребека Боден и Деби Епстийн (Boden & Epstein, 2006), в който се посочва, че опитите да се основават политиките на солидни академични изследвания са фундаментално провалени поради факта, че правителството в най-широк смисъл се стреми да овладее и контролира процеса на производство на знание до такава степен, че този тип изследвания може да се определят като „факти, основани на политиките“.

Струва си да се отбележи, че натискът върху социалните изследвания е универсален – няма географски, политически, идеологически и времеви граници, едни и същи следи от него можем да забележим както през XX век (50-те години) в Китай или СССР, така и в началото на XXI век в САЩ и Европа. Особено ясно се забелязва този натиск върху социологията като най-обща социална наука.

Така например в Китай политическият натиск върху социологията се изразил в обвинение, че посредством своята ориентация към „социалната рабо-

---

[31] Буленвилие се обръща към аристокрацията със следните думи: „Няма да си възвърнете властта, ако не възстановите статута на знанията, от владението на които сте били лишени – или по-скоро, които никога не сте се опитвали да притежавате. Защото вие всъщност винаги сте воювали, без да си давате сметка, че от един момент нататък истинската битка, поне вътре в обществото, вече не се води с помощта на оръжията, а със знанието“ (Фуко, 2003: 179).

та“ социолозите са подкрепили гоминдановското правителство.[32] Днес учени в САЩ и Европа също твърдят, че научните факти се потискат редовно от тези, които са на власт; социални учени биват преследвани за това, че вършат своята работа; политици публично изразиха мнението си за „такива социологически набоби като Конт, Дюркем, Вебер“ (Callinicos, 2007: 4); научни съветници твърдят, че „действията за намаляване на броя на учените са силно закъснели“. Натискът създава впечатлението, че: „Ние живеем във времена на изключителна враждебност към науката, изразена на всички нива на американското общество“ (Massey, 2006: 88). В отговор на безпрецедентния политически натиск върху науката Нобелови лауреати публикуваха съвместно изявление в САЩ, обвинявайки държавната администрация в манипулиране на процеса, чрез който науката навлиза в политическите решения, като настанява професионално неквалифицирани хора или такива, които имат ясни конфликти на интереси, на официални позиции и в научните съветнически комитети; като разформира съществуващите съветнически комитети; като цензурира и потиска научни доклади на собствените си правителствени учени; и просто отказвайки да търси независима научна експертиза. Разбира се, същите проблеми са ясно забележими и в Европа, включително в институции на ЕС.

Немалко европейски учени считат, че основен компонент на научните политики е „задържане на знанието“ и „дистанциране“ на социологията (социалните науки) от политическия процес на вземане на решения главно чрез определянето на направленията, в които се създава знание, но и чрез други средства (систематично недофинансиране, ограничаване броя на учените и т.н.). Именно научните политики превърнаха социологията в „Пепеляшка“ в семейството на науките.

Важен източник на външни въздействия върху социологията е и системата за публикуване на научните резултати. Известният експеримент на Алън Сокал показа, че „селекцията на статии за списанията силно зависи от политически, социални и културни елементи“ (Bucchi, 2004: 95).[33] Според Сокал лишената от смисъл статия е била публикувана, защото е отговаряла на идеологическата предразположеност на издателите. След Сокал нашумяха и други подобни експерименти. Всички те долавят ключовия момент в контрола чрез използването

---

[32] Партия Гоминдан, предвождана от Чан Кайшъ, е била противник на Китайската комунистическа партия, водена от Мао Дзедун. Всъщност ангажиментите на китайските социолози със „социална работа“ са се състояли в изследвания на: политики за съхраняване на малцинствените групи; политики по отношение на селяните; трудова политика и политиката в областта на социалните услуги (Yeo-Chi King & Tse-Sang, 1978).

[33] Алън Сокал предложил на едно научно списание статия, която е била нарочно създадена безсмислица. Заглавието било: „Преминавайки границите: към трансформативна херменевтика на квантумната гравитация“. Сокал скалъпил статията, като използвал най-глупавите цитати, които е могъл да намери в областта на математиката и физиката. Но списанието публикувало статията.

на „рисърч метрикс“ – подборът на материалите за публикуване зависи повече от идеологическите и политическите нагласи на издателите (респективно – рецензентите), отколкото от реалната преценка на знанието, което съдържат. А щом такива неща се случват във физиката, то можем да си представим какво става в социалните науки, където научните резултати и възможностите за проверки са съвсем „относителни“.

Напоследък научните политики използваха тези възможности за засилване на контрола върху социалните науки – чрез въвеждане на система за оценка на труда на учените, която усилва влиянието на публикации в определени публикуващи институции, а следователно – и възможностите за контрол чрез тези институции. Системата обхвана голям брой страни и притежава значителен потенциал да ограничава влиянието на научните общности върху оценките на получаваните резултати и да усилва влиянието на „идеологическата предразположеност“ на публикуващи институции (Minev, 2013). По-конкретно, беше институционализирано разширеното използване на определени („библиометрични“, „наукометрични“) показатели за оценка на постиженията на учените – при регулярни атестации или за придобиване на научни степени и звания, за оценка (респективно – финансиране) на изследователски проекти и т.н. Известно е, че тези показатели отразяват интензитета на публикациите, престижността (рейтинга) на списанията, в които се публикуват съответните резултати, както и цитиранията. Използването на въпросните показатели не е радикална иновация при оценяване труда на учените – подобни критерии винаги са се използвали, тъй като формирането на научната кариера винаги е било свързано с изисквания за определен брой (вид, обем, качество) публикации. Иновацията е в значителното засилване на ролята на споменатите показатели за оценка на труда на учените, което се постига чрез: а) институционализирането им (задължително прилагане) чрез правилата за атестиране на учените (на ниво отделни научни организации) и правилата за оценка на самите научни организации; б) „масивност“ на институционализирането – за неголям период от време (почти едновременно) то обхвана голям брой страни; в) увеличаване на тежестта (влиянието) на определени показатели при оценката на работата на учените; г) разширяване на полето на тяхното приложение – показателите се използват не само при присъждане на научни степени и звания (формирането на индивидуалните научни кариери), но и при периодично провежданите атестации на учените, и при оценка на изследователски проекти; д) особено любопитен детайл е силното стимулиране на публикуването в определени списания – онези, които се считат за много „престижни“ (с висок рейтинг).

Комбинацията от посочените нови моменти практически формира една нова система за оценка на труда на учените, която едновременно с това има огромен потенциал да се използва като инструмент за контрол върху изследователската работа. Същественото в иновацията е, че се намалява значението на същностните преценки на изследователските общности за работата на техните членове и се увеличава влиянието на нови „центрове за преценка“. Про-

мяната очевидно е свързана и с определена „концентрация“ на преценките в съответните „центрове“, засилване на влиянието на тези оценки и създаване на възможности за промяна на критериите за оценките. Свързването на тези промени с атестирането на учените и евентуални санкции при „ниски оценки“ вече очертават един завършен и доста ефективен контролен механизъм, свързващ националните и наднационалните нива на контрол, т.е. протича нещо като „глобализация“ на контрола. Начинът на практическото въвеждане на системата, както и възможните ефекти от нея заслужават голямо внимание, тъй като още при първите опити за институционализиране на новата система много учени, научни организации и граждански структури в Европа, Австралия, САЩ, Русия и другаде изразиха значителни резерви относно последствията от иновациите. Някои пряко заеха критични позиции, като отправиха предупреждения за опасностите от нововъведенията, други косвено изразиха резервите си, като специално подчертаха предимствата на други начини за оценка – преките обсъждания на научните резултати в рамките на научните общности. Между организациите, които изразиха резерви, може да се посочат такива като: Европейското дружество на природните науки; Академията на науките на Френския институт; Европейската научна фондация; Научния и технологичен комитет към Камарата на общините в Обединеното кралство; Мрежата за изследователска информация в Обединеното кралство; Шведския изследователски съвет; Австралийския съвет за научни изследвания и др. Освен тези мнения има и немалко проучвания, осъществени от индивидуални изследователи или изследователски екипи, които също изтъкват сериозни дефекти на системата за оценки на учените въз основа на библиометрични показатели. Но въпреки съмненията в адекватността на самите показатели и възраженията срещу начина на тяхното използване институционализирането на новата система упорито бе наложено. Центрове на политическа власт (министерствата), формиращи научните политики, намериха подкрепа и сред самите учени – било чрез „мълчаливо съгласие“, било активна. Във втория случай важна подкрепяща роля играеха мрежите от учени – пълномощници на властта в науката, които, подкрепяйки правителствата при институционализирането на системата за оценка, допринесоха особено за преодоляване на съпротивата на колегите си и за успеха на онова, което някои наричат „импакт фактор обсесия“[34].

Но опасенията на критиците не бяха отстранени и тяхната критика срещу новата система за оценки не беше прекратена. След въвеждането на иновацията тя отново бе подложена на анализ, критика, оспорване – през 2015 г. бе публикуван Лайденският манифест за библиометричните измервания (The Leiden Manifesto for research metrics). Манифестът бе съставен от най-добрите

[34] През 2014 г. Съюзът на учените (акад. Д. Дамянов и доц. С. Тодорова) организира обсъждане по проблема. Тогава няколко цивилни „наукометрици“ яростно се нахвърлиха върху докладчика, който предупреждаваше за рисковете от такива оценки.

експерти в областта „рисърч метрикс“: наукометрици, социални учени и администратори на изследвания. „Като наукометрици, социални учени и администратори на изследвания, ние наблюдавахме с тревога нарастващото погрешно използване на индикатори за оценка на научната дейност“, пишат Даяна Хикс, Пол Ваутерс и техни колеги в публикувания от тях манифест. Създателите на Манифеста подчертават, че: „Проблемът е, че оценките сега се направляват от данни вместо от преценки. Измерванията се разпространиха: обикновено с добри намерения, невинаги добре информирани, често лошо прилагани. Ние рискуваме да нанесем вреди на системата чрез самите средства, предназначени за нейното подобряване, тъй като оценката се прави от организации без оглед на напредъка по формиране на добри практики“ (Hicks, Wouters, Waltman et al., 2015: 429).

Особеност на Манифеста е, че авторите не включват в анализа и аргументите си за капацитета на тази система за оценка да упражнява контрол, да насочва и ограничава работата на социалните изследователи. А може би точно това е най-опасната страна на системата за оценка, защото оценките, които „по-скоро са основани на данни, отколкото на преценки“ („led by the data rather than by judgement“), са нов компонент на бездруго мащабния контролен механизъм, който изгражда връзката между власт и знание. Хипертрофираното и нарастващо използване на импакт факторите на списанията (journal impact factor) и броя на цитиранията (citation counting) за оценка на изследвания и индивидуални изследователи, което е разтревожило споменатите научни организации и авторите на Лайденския манифест, са свидетелство за експанзията на слабо познатата (поради не-наблюдение и не-анализиране) система за контрол и насочване на създаването на знание.

Начинът, по който използването на „рисърч метрикс“ може да засилва контрола върху социалните науки, е (всъщност – би трябвало да бъде) известен отдавна – още от експеримента на Алън Сокал (и немалко други подобни експерименти след него).

Всички те показват какво се случва, когато издатели и рецензенти, особено в „престижните издания“ с висок рейтинг, имат правилни идеологически и политически нагласи и ги използват за преценка на качеството на предлаганите за публикуване материали. И точно това позволява за публикуване да се селектират научни резултати, които са идеологически и политически коректни (съответстват на „нагласите на издателите“). Фактът, че издателства и редакции могат да играят такава роля, се потвърждава и от едно решение на Върховния съд на САЩ, в което се казва, че пиър ривютата в списанията могат да представят деформирани, изкривени оценки на представените статии. Според едно изследване само 8% от членовете на Научноизследователското общество (САЩ) считат, че методът на пиър ривю в списанията дава добри резултати при оценката на научните статии.

Естествено, авторите на публикации, одобрени по такива причини, получават високи оценки, които им осигуряват финансиране на проекти, успешни

научни кариери и значително влияние върху работата на другите учени, включително чрез заемането на високи административни позиции в научни институции. Така прилагането на правилото „Публикувай или загивай“, заедно с начина, по който се подбират научни резултати за публикуване, създава възможности за мощен контрол, ограничаване, насочване, т.е. изкривяване и политизиране на създаваното знание. Всъщност правилото, пред което се изправят учените, е по-различно от горното; неговата пълна версия е: „Публикувай, където трябва и каквото трябва, или загивай“. Така работата на учените се въвежда в рамките на стандартен модел на социални изследвания. А контролът чрез системата за атестиране допринася за производство на „политизирано знание“, като оказва натиск върху учените да следват Стандартен модел на социални изследвания. За този модел и знанието, което се създава чрез него, Стивън Пинкър писа: „Водещи социални изследователи могат да твърдят всякакви абсурди, стига те да съответстват на Стандартния модел на социалните науки. ....трудно е да се вярва, че самите автори вярват в това, което твърдят. Твърденията се правят без оглед на това дали са верни. Те са част от катехизиса на нашия век. ... Съвременните социални коментари си остават основани на архаични концепции...“ (Pinker, 1998: 57). Натискът върху учените поражда и други последствия, които Н. Винер е забелязал още през 40-те години на миналия век: „...деградирането на позицията на учения от независим мислител в слуга, който е нает в една фабрика за наука и е морално безотговорен, е станало много по-бързо и по много по-разрушителен начин, отколкото очаквах. Това подчиняване на тези, които трябва да мислят, на онези, които държат административната власт, е разрушително за морала на учения“ (Salomon, 1970: 308–309). В социологията посочената от Винер промяна сигурно се усилва и от вечнозеления „принцип за ценностна неутралност“ на науката.

Този механизъм за контрол обяснява защо всички правителства в Европа (от Лондон до Москва) толкова ентусиазирано приеха и въведоха „оценяването, основано на данни“ („evaluation led by the data“). Пример за ефектите от този механизъм е, че в разгара на кризата се публикуваха изследвания върху възможностите за подобряване на отношението към възрастните хора с помощта на културизма (а не, да речем, с помощта на мерки за подобряване на пенсиите).

Правителствата и другите поддръжници на „evaluation led by the data“ несъмнено виждат значителна полза от такава оценка, щом пренебрегваха протестите и значителните негативни последствия, които бяха забелязани. Деформации в създаването на знание възникват не само поради придържане към стандартен модел, но и поради стимулиране на измами и манипулации, като например широкото използване на самоцитиране – особено за увеличаване рейтинга на самите списания. Установено е, че някои списания с много висок рейтинг са го постигнали именно по този начин. Станаха известни много такива срамни истории, включително и за списания с най-висок рейтинг, и то в математиката и физиката. Австралийски изследователи установиха значител-

ни разлики между наукометричния рейтинг на списания и специални оценки за нивото на същите списания. А какво ли става в много по-уязвимите социални науки? Освен това се създават нови списания специално за да се осигурят високи оценки за учени. И има примери как в такива списания се публикуват наистина смайващи „изследователски“ резултати. Науките и знанието страдат, но властта се укрепва.

Пълномощници на властта

Състоянието на социологията (и целия социален анализ) вероятно нямаше да е такова, а научните политики, които го формират, сигурно нямаше да са така „ефективни“ и биха пораждали много повече съпротива, ако не им съдействаха учени и мрежи от учени в самата наука. Дейността на такива учени е забелязана отдавна – Гулднър ги нарече „стари хора“, Бурдийо – „консервативни идеолози“, Ст. Пинкър – „нердове“ и т.н. Един особено важен аспект на тяхната дейност е доловен от полския социолог Зибертович – „Групи с анти-развитиен интерес“, защото основната функция на тези групи (мрежи) учени е да ограничават развитието на науката.

Тези групи са добре поставени в много от научните организации, консултират формирането на научните политики или пряко участват в работата на центровете, които формират политиките. Те оказват и силно влияние върху работата на научните общности и организации, като пренасят външния натиск в самата социология, като демонстрират модели на успешни научни кариери или чрез преки дебати по ключови въпроси (напр. разграничението между социални учени и социални работници).

От своя страна „консервативните идеолози“ получават специална „външна“ (всъщност – политическа) подкрепа, изразяваща се главно в привилегировано щедро финансиране. Немалка част от забелязания от Мъртън „ефект на Матей“ (Merton, 1968) сигурно се дължи на такава подкрепа за „консервативни идеолози“.

Чрез оценки, основани на „рисърч метрикс“, мрежите от неофициалните „пълномощници“ на властта в социалните науки получават мощен механизъм за „промотиране“ на своите членове, включително и чрез взаимно („мрежово“) цитиране. Останалите учени попадат под натиск – или се присъединяват към „водещото русло“, или биват маргинализирани.

2.2. Контролът върху социологията

През XX век стратегията за контрол и задържане на знанието в социологията е породила забележителен резултат – специфична „вътрешна конструкция“ на социологията като специализирана и институционализирана система за производство на знание. Основната особеност на вътрешната конструкция е, че социологията не притежава основни атрибути на наука. Някои отдавна

са забелязали хаоса, който цари във „вътрешната конструкция“ на социологията, която определят като комплекс от парадигми, теории и друго акумулирано знание, подходи, принципи, дисциплинарна структура, правила за научна работа, включително и начини за оценка на получените резултати и работата на учените, а следователно – и за формиране на научните кариери на изследователите и т.н. (Cole, 2006). Социологията например не само няма широко приета обща теория (централен теоретичен корпус, концептуална рамка), но и историята на науката е белязана от интензивни борби срещу теоретизирането и необходимостта от теория (твърденията, че теорията е ненужна, че социологията е „емпирична наука“, са доста популярни сред социолозите). Игнорират се многобройните предупреждения за негативните последствия от липсата на централен теоретичен корпус (дезинтеграция на науката, отваряне на вратите за идеологически влияния и т.н.), както и много други добри идеи. Опитите за въвеждане на някакъв ред в хаоса се натъкват на упорита съпротива – за повече от един век в социологията не е постигнат консенсус относно ключови елементи на вътрешната ѝ конструкция.

Всъщност хаосът е функционален – в социологията са приложени най-пълно посочените по-горе изисквания за ограничаване на интервенцията на науките (знанието) в политически процеси на вземане на решения. След като самата социология няма теоретична основа, науката не може да създаде и обща теория на риска; идеологическите влияния не само ще бъдат силни, но и целият процес на създаване на знание ще протича в рамките на доминираща идеология; социалното знание остава дезинтегрирано и на безопасна дистанция от властта.

Но има нещо, което е още по-тревожно от състоянието и динамиката на социологията (и другите социални науки) – състоянието и динамиката на науки (изследвания), от които пряко зависи животът на човечеството, тъй като техните резултати пряко и видимо влияят върху този живот.

През 2005 г. бе публикувано изследване на Джон Йоанидис, в което се казва следното: „Нараства безпокойството от това, че повечето публикувани резултати от извършваните изследвания са фалшиви. Публикуваните изследователски резултати понякога биват опровергавани от последващи доказателства с последващо объркване и разочарование. Опровержения и противоречия се срещат в много изследователски проекти – от клинични изпитания и традиционни епидемиологични проучвания до най-съвременните молекулярни изследвания. Нараства безпокойството, че в съвременните изследвания фалшивите резултати може да бъдат мнозинство, дори голямото мнозинство от публикуваните изследвания. Това обаче не е изненадващо. Може да се докаже, че повечето изследователски находки са фалшиви“ (Ioannidis, 2005).

Йоанидис пише това за изследвания, които следват сравнително строги правила, подлежат на контрол от други изследователи, провеждат се в рамките на науки, които са многократно по-добре конструирани от социологията, няма външен интерес от изкривяване на техните резултати и затова не са подложени на външен политически натиск за такива изкривявания. Но какво остава за

социологията, която има твърде объркана конструкция като наука (което поражда съмнения в качеството ѝ на наука), има силен външен (политически интерес) от създаването на определени знания и несъздаването на други и поради това върху социологията се оказва натиск да следва именно желаната линия при производството на знание. В социологията също се чуват многобройни гласове, че нещо в науката не е наред, но те остават нечути и не може да се набере критична маса от изследователи, която да поиска и наложи промени. Изглежда невидимата мрежа от пълномощници на властта в науката е твърде силна и все още контролира науката.

Всъщност Йоанидис (и многобройни други изследвания, които той посочва) предоставят конкретни емпирични данни в подкрепа на тезата, която изследователите в рисковия анализ отдавна са формулирали: традиционните начини на създаване на знание (науките) вече не произвеждат адекватно знание и затова е необходимо да се реконструират, като се създадат „пост-нормални“, посттрадиционни науки.

3. Политики и функционалност на образованието

Основната и най-стара функция на образованието (поддържането на системата на власт и доминация) е била известна и използвана много отдавна. Ако отново погледнем към робството и неговата законова регулация, състояща се главно от забрани, ще намерим и система от забрани относно възможността робите да получат достъп до знание и възможността да развиват вътрешногрупова система от ценности (Бринкли, 2001: 268 и сл.).

Изключването на робите от достъпа до знание е категорично: „Белите нямат право да обучават робите да четат и пишат“. Но и опитите за „самообучение“ са били строго забранени и всяко нарушение на забраните е било наказвано чрез тежки, дори жестоки мерки. Така достъпът до знание е бил изкореняван в самата му основа – грамотността.

Съвременните образователни системи изглеждат сравнително широко достъпни, но с различни средства, в различни периоди и с различни темпове следват обща тенденция – социална диференциация на достъпа до образование и на съдържанието на получаваното знание.

Въвеждат се и се усъвършенстват средства за прилагане на описания по-горе модел за предотвратяване на възможностите за развитие на прообщностната рационалност, а следователно за съпротива на подвластните групи. В самото начало на XX век Лестър Уорд пише, че: „Злините в обществото се дължат на конкурентна система в условия на изкуствено създавано неравенство на интелигентността и тъй като това състояние е съществувало винаги, се очаква да съществува завинаги. Светът едва ли е започнал да мисли за възможността от някаква друга система“ (Ward, 1906: 320). По-късно Ч. Р. Милз (Mills, 1956) прави аналогични наблюдения, но тенденцията се запазва. Съвременни изследователи

продължават да правят такива наблюдения, но промени пак няма. Надлъжни сравнителни изследвания на грамотността и интелигентността на учениците, извършени от университетите в Брюксел, Амстердам и Корк, установяват спад в интелигентността на „западния човек“. Със сигурност и „източният човек“ върви по същия път.

Основните компоненти на стратегията за превръщане на образованието в стълб на статуквото са: предоставяне на ограничено знание и ерозия на ценностите, които се предоставят и усвояват в процеса на обучение (деформира се социализацията); социална диференциация на достъпа до образование чрез поддържане на силна връзка между социалния статус на семейството и образованието на децата. Както бе посочено, обемът и структурата на знанието, което се трансферира към учащите се, биват деформирани още при производството на знание, а след това преподаваните знания се подлагат на подбор, като в учебния процес се включват само онези сегменти от знание, които са достатъчни за изпълнение на определени трудови функции. Селектират се и ценностите, които обучаваните усвояват чрез образованието. Резултатът е, че децата имат все по-малък досег с релевантно знание относно обществото, в което живеят, както и с автентични (просоциални) морални ценности и норми. Така образователните системи все повече наподобяват на системи, формиращи онзи „хомо йерархикус“, за който пише Луи Дюмон (Dumont, 1970). Разбира се, няма забрани за достъп до определени знания, както, да речем, в древното индийско общество, но същият ефект се постига по друг начин. Така чрез образованието обществата попадат в специално конструираната система от знания и тогава за тях става валидно предупреждението на Леви-Строс: „Приобщавайки се към знанието, натрупано в библиотеките, тези народи стават уязвими за лъжите, които напечатаните документи разпространяват все повече и повече“ (Леви-Строс, 1997).

Важно е да се отбележи, че следвайки тези тенденции, образователните системи еволюират, преминавайки от първоначалната им функция – социално диференциране и ограничаване на предоставяното знание, към масово ограничаване на интелигентността и генериране на социопатични предразположености сред образоващите се. Доказателство е нарастващото девиантно поведение сред децата, включително и форми на социопатия. Разбира се, има и ред други доказателства. Особено солидни са резултатите от периодично провежданото изследване PISA[35]. Обобщавайки резултатите от изследването, списание „Икономист“ заключава: „Китайците поумняват, американците оглупяват, общото ниво не расте“.[36] Някои оценяват резултатите за българските деца като катастрофа в образованието.

---

[35] https://www.oecd.org/pisa/

[36] Цитирано по в. Сега, 5 дек. 2019.

4. Въздействия върху ценностно-нормативния комплекс

4.1. Обекти на въздействия

Моралният комплекс е подложен на огромно разнообразие от ерозиращи въздействия, което прави невъзможно цялостното им разглеждане в рамките на този труд. При това ерозиращите въздействия се оказват не само, дори не толкова чрез преки политически въздействия, а косвено – чрез други политики, чиито официално обявени цели са съвсем различни, или чрез липса на политики (политики чрез бездействие) по отношение на ерозиращите фактори.

По-долу, без претенции за изчерпателност, а по-скоро като илюстрация на проблема, се разглеждат ерозиращи въздействия върху един от многобройните компоненти на моралния комплекс, който е обект на особено интензивна ерозия, а едновременно с това е един от стълбовете на моралния комплекс. Имаме предвид създадената в хода на социалната еволюция социална (общностна, морална) конструкция, регулираща сексуалното поведение на членовете на общността, или както се изразява Кингсли Дейвис (Davis, 1937) – „социално одобрените функции на интимните отношения“ (макар че не става въпрос само за „функции“). Социалното значение на тази конструкция е свързано с ролята ѝ на инструмент за морално базирана преценка за (и регулация на) сексуалното поведение, а поради това е и един от основните компоненти на онова „митично лепило“, за което говорят Харари и други изследователи на социалната еволюция и което (лепило) свързва индивидите в някаква цялост – човешката общност. Но именно тази конструкция е обект на огромен натиск от многобройни страни. Зигмунт Бауман пише за „постмодерна еротична революция“, при която еротиката се е отделила от любовта и от възпроизводството, свързано със секса, и се е освободила за изпълнение на нови задачи. Други изследователи отбелязват, че в днешния културен и икономически контекст сексуалността се налага в обществата чрез реклами, филми, шоупрограми и новини; че сексът е станал по-важен за днешната икономика, отколкото в който и да е предишен момент от историята. Джефрис дори използва израза „индустриална вагина“ (Jeffreys, 2009). Впрочем тези наблюдения са верни, но пренебрегват факта, че се касае не само за експанзия на сексуалността, а на такива форми на сексуалност, които обществата (чрез споменатата конструкция) оценяват като девиантни – промискуитет, проституция, хомосексуализъм, лесбийство, педофилия. Тези форми на сексуалност се натрапват на обществата въпреки негативната оценка за тях. Но защо се натрапват девиантни форми на сексуалност? Не е трудно да се допусне, че нарастването на отклоненията от предписваното сексуалното поведение ерозира общностната регулация, че ерозията на тази регулация вероятно води до ерозия на цялото „лепило“, формиращо човешката общност, че в такъв случай настъпват дълбоки промени в самото общество и т.н.

Разбира се, такива въздействия неизбежно засягат и семейството, ерозират семейството като институция.

Сигурно изглежда странно идеята, че въздействия, които ерозират семейството, може да имат характер на политики, особено като се има предвид, че официалните, публични семейни политики по правило са в подкрепа на семействата и отглеждането на децата. Но в действителност тази институция е обект на силни ерозиращи въздействия. В основата на тези въздействия стои тясната връзка между семейството и регулацията на сексуалното поведение, всъщност семейството е компонент на тази регулация. Затова споменатите по-горе въздействия върху общностните регулации на сексуалното поведение неизбежно влияят и върху семейството. От друга страна, въздействията върху състоянието на институцията са и въздействия върху моралния комплекс поради простата причина, че семейството е основен „механизъм“ за междугенерационен трансфер на моралния комплекс (социализация на децата). Тази човешка институция не само изисква лоялност и вярност, но и формира на индивидуално ниво цялата „матрица на социалност“, която според Алексис дьо Токвил е в основата и на свободното общество. Точно затова Токвил е считал, че: „Докато е живо семейното чувство, противникът на потисничеството никога няма да бъде сам“ (Tocqueville, 1954: 340, цит. по Sacks, 2015)[37]. Базисната идея, върху която се основава виждането на Токвил, е, че „матрицата на социалност“ определя способността на общностите да предприемат колективни действия, включително и техния капацитет да се противопоставят на „потисничеството“. Ето защо евентуални ерозиращи въздействия върху състоянието на институцията влияят силно върху интергенерационния трансфер на „матрицата на социалност“ (основните компоненти на моралния комплекс) и следователно върху самия комплекс, който при определени условия от поколение на поколение може да се променя, да отслабва, да търпи упадък. Но такива въздействия влияят и върху способността на общностите да предприемат колективни действия и да се борят с потисничеството.

Напълно основателно е твърдението на К. Тодоров, че: „Атаката срещу нормалната сексуалност и традиционното семейство е важна част от операцията на глобалния елит за тотален контрол върху умовете и душите на хората“ (Тодоров, 2020: 101). Както ще видим по-нататък, същото твърдение отдавна е изказал и Ноам Чомски (Чомски, 2000). Ерозивните въздействия върху семейството имат особеност, която затруднява идентифицирането им като политики – както бе споменато, те не се оказват чрез една-единствена конкретна политика, а чрез „сноп“ от различни политики в различни сфери; не се оказват пряко, а косвено или чрез бездействие. А промените в традиционното семейство от двама души с различен пол и по-точно – изследванията, според които традиционното семейство преживява упадък, са ясен признак за оказването на такива въздействия.

---

[37] Да напомним, че Конфуций използва семейството като модел за изграждане на добро общество.

Забележително е също, че такива въздействия са изключително устойчиви – те се оказват в различни времена и в съвсем различни политически условия.

Имайки предвид изложеното по-горе, логично е да се очаква, че в най-ясен и открит вид ерозивните форми на властовите въздействия върху семейството ще изпъкват в историята на робството, и то не само в дълбоката древност, а в много по-късната история.

И следи от такива въздействия наистина се забелязват. Американският историк А. Бринкли например пише, че през средата на XIX век Американският юг е единственото място в западния свят, с изключение на Бразилия и Куба, където е съществувало робството или, както са се изразявали неговите създатели – „особената институция“ (Бринкли, 2001: 268 и сл.).

Бринкли посочва, че над една трета от браковете са се разпадали поради търговията с роби, а една от най-честите причини за бягството на роби е било желанието им да открият останалата част от семейството, която е била изпратена другаде.

Но особено ярко свидетелство по интересуващия ни въпрос е връзката, която някои робовладелци правели между състоянието на семействата при афроамериканците и тяхната склонност и способност да вдигат бунтове. Въпреки че мащабните робски бунтове са били изключително рядко явление, страхът от тях е владеел повсеместно бялото население. Търсейки особено сигурни начини за предотвратяване на бунтовете на роби, някой си У. Линч предложил рецепта, която, твърдят, се отнасяла само за Карибите, но може би не е точно така. Ключът според него е бил в разрушаването на институцията на семейството сред чернокожите. По-точно трябвало е да се стимулират пороци (на първо място освобождаване на сексуалното поведение от регулацията, на която то е подложено чрез институцията на семейството), за да се разруши и всяка възможност за бунт още в нейната основа. Тъй като не е можело да се разчита само на самите афроамериканци, белите са участвали активно в подобни превантивни мерки, главно упражнявайки сексуално насилие върху робите (особено върху домашните прислужнички). Според цитирания по-горе Бринкли именно поради това домашните прислужници са тези, които първи и най-масово са напуснали господарите си след премахването на „особената институция“. Изглежда същото „превантивно“ значение е придавано и на пиянството или други подобни пороци. Само между другото – ерозия на ценностите и свързани с нея ефекти като свободно сексуално поведение (всъщност – буквален промискуитет при високо разнообразие на половата принадлежност на участниците), широко разпространено пиянство, наркомания, висока престъпност не просто се толерират, а по различни начини се стимулират и до днес в немалко общества.

От подобни „въздействия“ се е очаквало (в съзвучие с виждането на Токвил) да притъпят съпротивата и да подтикнат процес на приспособяване, не в смисъл на примирение, а на „осъзнаване, че не съществува реалистична алтернатива“, като същевременно (чрез поддържащо въздействие, като при кучето на Павлов) се предлагат определени съблазни за робите, които в крайна сметка

са средства за поддържане на статуквото – робството. Променила ли се е оттогава радикално тази ситуация и как именно? Атаките срещу прообщностните ценности и техния носител – семейството, са се превърнали в цяла индустрия, следваща логиката на онова, което наричат пазар (по абсолютно неоснователни причини, защото то е само целева рационалност, доведена до абсурд).

Има и други примери, които ни насочват към извода – всяка власт, стремяща се да се укрепва, неизбежно предприема действия, ерозиращи семейството.

Идеолозите на Октомврийската революция още през 1911 г. подготвят и сексуална революция като оръжие в битката с „християнската цивилизация“. Калин Тодоров е намерил описания на следната картина. През 1921 г. по улиците на Москва, Харков, Ростов на Дон и Ставропол „възторжено крачат нахакани девойки и младежи, както ги е майка родила“. Някои носят червени ленти с надписи: „Не искаме дрехи, рожби сме на слънцето“. В Симферопол колоната е била водена от две голи красавици под ръка с пролетарския поет Владимир Маяковски (Тодоров, 2019: 105 и сл.). Тодоров цитира един американски журналист, описвал следната гледка по брегoветe на река Москва. „Десетки хиляди мъже, жени, деца, старци и баби се пекат, къпят се, плуват, ядат и играят чисто голи. Съвсем естествено, сякаш иначе не би могло и да бъде. Свалянето на дрехите е най-радикалното действие, изразяващо хората. Класовите различия изчезват. Работници, селяни, чиновници стават просто човеци. Това е целта на съветските революционери.“

Всъщност, тъй като дрехи носят хората от всички цивилизации, то по-скоро се касае за битка срещу цивилизациите въобще, или по-точно – срещу стожерите на всяка цивилизация – моралните ценности и норми, а не само срещу християнската цивилизация. К. Тодоров е събрал и много други данни по интересуващия ни въпрос в ранните години на Съветския съюз.

В едно писмо до Ленин Троцки пише: „Семейството като буржоазна институция е отживелица. Сексуалният гнет е средство за поробване на човека“. „Сексуалният гнет“, разбира се, е еволюционно възникналата социална конструкция, регулираща сексуалното поведение на индивидите в общността. Конструкцията може да има огромни слабости, но има и важно качество – тя е част от „лепилото“, формиращо една общност. И конструкцията изпълнява тази функция дори и когато конкретната форма на регулация от някаква гледна точка съдържа сериозни недостатъци. Но принудителното разрушаване „отгоре“ на „сексуалния гнет“ и заместването му със „свобода“ – промискуитет, е далеко отиващо разрушение на един от важните стълбове на човешката общност.

Ленин е отговорил на писмото на Троцки, че: „Не само семейството. Всички забрани по отношение на сексуалността трябва да бъдат снети. Трябва да дадем свобода и на еднополовата любов“ (нищо ново няма в постмодерните, политически стимулирани сексуални ориентации).

През 1913 г. Александра Колонтай пише статия „Новата жена“, където твърди: „Тя не трябва да принадлежи на мъжа си. Тя трябва също да уважава правото му да си избира други полови партньорки. Жени, дружете с любов-

ниците на мъжете си, подбирайте им подходящи партньорки, а те да ви препоръчват на приятелите си“. Според Колонтай „Историята не познава такова разнообразие на брачните отношения. Ние имаме брак с устойчива семейна и паралелна извънбрачна връзка, тайно прелюбодейство и открито съжителство, двоен, троен и дори четворен брак“ (Тодоров, 2019: 105 и сл.).

Тогава се приемат и декретите „За отмяна на църковния брак“ и „За легализиране на извънбрачните връзки“. Дава се свобода и на хомосексуалните връзки. Годишнината от приемането на тези декрети била отбелязана с голямо шествие на лесбийки в Петроград. Ленин специално поздравил парада. Съвременните управници, поздравяващи гей парадите, може да се гордеят – техен предшественик е бил наистина забележителна политическа фигура. Само че, за разлика от съвременните си последователи, болшевишките водачи са били много по-откровени – те открито заявявали, че искат да разрушат семейството. Съвременните властващи манипулатори са по-хитри – те „подкрепят“ семейството и семейните ценности, дори твърдят абсурди – няма общество, има семейство. Или просто не са чели достатъчно.

Тодоров пише, че болшевишките управи създавали домове-комуни, в които били настанени половината младежи в Москва. На групи от по десетина души, настанените имали общо домакинство и общ полов живот. Половината бебета, родени в Москва, били извънбрачни. Раждали и малолетни момичета.

Вестник „Правда“ публикувал статия, в която се твърди, че „Девойките са длъжни да отговарят на молбите на другарите си да снемат от тях сексуалното напрежение. Всеки комсомолец има право да пожелае ученичка, работничка или студентка, а тя е длъжна да му отговори“.

През 1921 г. по инициатива на Ленин в института „Маркс и Енгелс“ била организирана теоретична конференция на Комунистическия интернационал, посветена на марксистката културна революция. Целта била да се изясни концепцията и да се определят конкретни насоки за марксистката културна революция.

Тогава някои западни автори са считали тази конференция за много по-опасна за западната цивилизация от самата Октомврийска революция[38]. Били са прави, но само донякъде, защото такива въздействия (политики) са били и си остават опасни за всяка цивилизация, тъй като рушат централната общностна сърцевина на всяко общество.

Освен това такава „културна революция“ не е била характерна само за болшевиките. В скрити, по-софистицирани и невидими форми същата революция продължава и днес в много общества.

Въз основа на резултатите от едно изследване на семейството (УНИЦЕФ, 1995, проведено от Силви Ан Хюлет) Н. Чомски идентифицира „англо-амери-

---

[38] Цитатите, свързани с Октомврийската революция и семейните политики на болшевишката власт, са от К. Тодоров.

кански модел“ (на политики по отношение на семейството) като система от въздействия, които ерозират семействата до такава степен, че: „...САЩ и Англия в общи линии са във война с децата и семействата, и нарочно ги унищожават“ (Чомски, 2000: 27 и сл.). Чомски има основания да твърди това, тъй като войната срещу семейството (поне в Англия) има много дълга история, изпълнена със забележителни моменти – например в т.нар. Work houses мъжете, жените и децата са били принудително разделяни.

Основен резултат от „войната“ срещу семейството е разкъсване на връзката между деца и родители. За последните няколко десетилетия времето за контакти между деца и родители е спаднало с 40%, „главно защото двамата родители трябва да работят по 50–60 часа седмично, за да преживяват и да запазят децата живи“ (Чомски, 2000: 27). Всъщност „войната“ срещу семейството ерозира процеса на социализация, който протича в семейството и го заменя с друг процес, осигуряващ нов тип индивиди (с нова менталност). Социализацията на децата се предоставя на медиите (телевизията) и образователната система, които знаят как да формират „бъдещите хора“. След като две-три поколения минат през такава обработка, може и да се „обърне внимание“ на „социализационната функция“ на семейството, след като самите родители вече са минали през десоциализираща „обработка“ и могат да „социализират“ децата си по същия начин.

Чомски посочва причудливи техники за ерозия на връзките между деца и родители, например т.нар. карти на Холмарк – една от които трябва да се поставя под детската закуска и в нея да се казва: „Имай прекрасен ден, защото родителите ти са някъде далече“.

Поради тези въздействия не е чудно, че именно в страните, прилагащи „модела“ на ерозивни въздействия, се появи и проблем – делът на децата, живеещи в бедност, започна да надвишава дела на възрастните, живеещи в бедност. Нарекоха го „детска бедност“. Но освен детската бедност буквално се взривиха и насилието и убийствата на деца, отвличания и търговия с деца, сексуални злоупотреби и т.н.[39]

4.2. Механизми на ерозиращи въздействия

Някои учени (и самият Чомски) са склонни да мислят, че континентална Европа остава извън обхвата на модела, но нещата вече са се променили. Моделът се разпространява в целия „развит свят“ – проучвания в Канада показват сходна картина, макар че степента на ерозията на семейството може би е по-малка. Официалното признаване на бързото разрастване на детската бедност в ЕС през

[39] Факт е, че специален принос направиха и служители на католическата църква – институция, която е предназначена да поддържа морални ценности. Впрочем появи се информация, че една прокурорка в САЩ е прикривала свещеници педофили. Същата прокурорка по-късно стана вицепрезидент.

последните години е сигурен признак, че моделът успешно овладява и Европа, тъй като непосредствена причина за детската бедност е разпад и дисфункции на семейството. Отслабването на семейната институция, специфичната социализация (по-скоро десоциализацията) на децата чрез деконструиране на средата, в която се формира тяхната социална и емоционална интелигентност (което, разбира се, засяга и когнитивния им капацитет, и общата им интелигентност), са мощни средства за реконструиране – редуциране на моралния комплекс на обществата.

Преди всичко и в най-общ план ерозиращо въздействие оказва самата доминираща групова целева рационалност поради това, че самата тя е лишена от морален комплекс и поради това нейните „продукти“ – решенията, вземани в нейните рамки, също са лишени от влиянието на този комплекс. Така експанзията и доминацията на доминиращата групова рационалност в различни сфери на обществения живот води до ерозия на моралните ценности в тези сфери, типичен пример е създаването на знание в социалните науки и най-общата от тях – социологията, с нейния принцип за ценностна неутралност.

Такова въздействие оказват например политики, които са свързани с разпределение на някакви ресурси (а почти всички политики са такива), ако начинът на разпределение влиза в разрез с базисните просоциални морални ценности. Тогава политиките пораждат деморализиращи ефекти и стимулират аномични кризи и това може да се отнася особено за икономическите и социалните политики. Много красноречив такъв пример е здравеопазването, където въвеждането на „пазарни принципи“ бързо води до упадък на моралните ценности и тяхното влияние.

Специален случай са въздействията на онези идеологии, които изрично предписват поведение, влизащо в разрез с базисните ценности и свързани с тях норми на поведение в различни сфери на човешката дейност. Такова въздействие върху автентичните морални ценности оказва и въвеждането, и доминацията на идеологически и политически ценности: „либерални“, „консервативни“, „леви“, „десни“ и т.н.

Разбира се, особено значимо е въздействието на културните политики, опосредствано от културата, медиите и т.нар. индустрия на развлеченията.[40] И не става въпрос за това, че в техните „творби“ се нарушават базисни морални норми. Нещата изглежда са отишли много по-далеч. В цитираната вече книга на К. Тодоров например е приведено публично изказване на актьора Брад Пит,

---

[40] Типичен пример е видеоклип, заснет в България, в който се появяват полусъблечени девойки и деца с оръжие в ръцете, а текстът на песента пледира за легализиране на дрога. Онова, което предизвика скандал, не беше съдържанието на клипа, а това, че е заснет в Съдебната палата. Фактът, че клипът ще бъде гледан и от деца, не предизвика безпокойство. Случаят е показателен за преобладаващото морално и психическо състояние на правосъдието, културата и цялото общество.

в което той казва: „Цялата наша филмова индустрия се върти около привличането на деца в мрежите за сексуален трафик в САЩ и по света, върти се около привличането им във висшите политически и социални структури. Вие си мислите, че основната работа на Холивуд е да прави филми? Та те са само страничен продукт на борбата за пари, власт и контрол“ (Тодоров, 2020: 74).

Друг актьор (Мел Гибсън) заявява: „Ключовите играчи във филмовия бизнес се стимулират чрез разрушаването на храма на детството и преуспяват, като разбиват всяко табу, дадено ни от Бога и познато на човека“ (Тодоров, 2020: 76).

Очевидно същите ефекти могат да предизвикват и научни и особено образователните политики, превръщайки създаването на знание и образованието (подобно на пазара) в „зони, свободни от морал“.

Ерозиращо въздействие със сигурност оказват политиките и практиките в правосъдието, където поради разкъсването на връзката между ценности и формалните норми решенията често влизат в разрез с базисни ценности, преди всичко – представите за справедливост (по-нататък се връщаме към тази тема).

Не на последно място по значимост е поддържането на ерозиращото въздействие върху семейството чрез социалния анализ, например чрез социалните изследвания на сексуалното поведение и неговата регулация. В тези изследвания изпъква една странна за социалния изследовател липса на интерес към създадената в хода на социалната еволюция социална (общностна, морална) конструкция, регулираща сексуалното поведение на членовете на общността и влиянието, което може да оказват върху конструкцията считаните за девиантни форми на сексуалност. По повод на конструкцията съществува мнение, че „опитът на обществото да контролира сексуалността, да я обвързва с различни социални изисквания (особено с продължително обвързване в брак и отглеждане на деца) и социално одобрени прояви създава възможност за поява и развитие на проституция“. Тази логика е доста странна, тъй като „социалните изисквания“ всъщност са възникнали, за да ограничават проституцията, а не да създават възможност за нейната поява и развитие. Съвсем друг е въпросът, че именно чрез изискванията се идентифицират отклоненията от тях, едно от които е и проституцията. Поради липсата на интерес към еволюционно възникналата общностна, морално базирана преценка за (и регулация на) сексуалното поведение, липсва интерес и към влиянието на сексуалната „революция“ върху семейството, общността и обществото, които силно зависят от състоянието на регулацията и въобще от „митичното лепило“, формиращо обществата. Вместо това се подчертава, да речем, близостта между проституцията и семейството, тъй като и двете били свързани със секса. Така възниква дефицит от знание, някакво затъмнение относно възможните най-важни социални последствия от експанзията на сексуалността и особено – на девиантните форми на сексуалност.

Много интересно „бяло петно“ в съвременните изследвания на сексуалното поведение и в частност проституцията е игнорирането на предшестващите идеи и практики, които са твърде сходни с идеите на съвременната „парадигма

за овластяването“. Не се споменават например идеите на прословутата „Теория за чашата с вода“ от ранния период на болшевишката власт[41].

Всъщност и болшевишките теоретици, и съвременни изследователи пледират за специфичен модел на сексуално поведение – промискуитет. При болшевиките – чрез легализиране на извънбрачните сексуални връзки, а при съвременните им последователи – чрез легитимиране и легализиране на платения секс, който се приравнява с нормална професионална дейност. И в двата случая се цели дерегулиране на еволюционно възникналата социална регулация на сексуалното поведение. Болшевиките директно я отхвърлят като „сексуален гнет“, днес я игнорират или я разглеждат като причина за проституцията.

М. Нусбаум, която вижда основната разлика между проституцията и другите професии в „навлизането във вътрешното пространство на секс работника“, сигурно би се съгласила с А. Колонтай, която считала, че жената трябва да уважава правото на мъжа да си избира други полови партньорки, а мъжете да препоръчват жените си на своите приятели.

Съзнателно търсеният паралел между болшевишките теоретици и съвременните им реплики е твърде, твърде показателно за съвременното „развитие“ на обществата.

4.3. Въздействия чрез нормативния ред

Един от основните фронтове във войната, за която говори Чомски, е законодателството. По този повод Клеър Хънтингтън в предговора на своята книга пише следното: „Основният аргумент на тази книга е, че широката система от семейни закони – както за разрешаване на семейни конфликти, така и за определяне на структурната рамка на семейния живот, не успява да поддържа силни, стабилни, позитивни отношения, които са ключ към индивидуално и социетално процъфтяване“ (Huntington, 2014: 7).

Представа за въздействието на законодателството може да се добие и въз основа на примери от България. По отношение на семейството в законовата рамка изпъкват две важни въздействия – прехвърляне върху семействата на грижите за техните членове, които се нуждаят от такива грижи, и интервенции, които имат потенциал да отслабват вътрешно семейните връзки и взаимодействия.

През 2019 г. се появиха съобщения, че Светият синод на БПЦ е анатемосал Закона за социалните услуги.[42]

---

[41] Да напомним, че според тази теория еволюционно възникналата социална конструкция (преди всичко – семейната институция), регулираща сексуалното поведение, се разглежда като „сексуален гнет“. Затова жените трябва да бъдат освободени, като се премахне частното право да бъдат притежавани. Семейството и свързаните с него ограничения са отживелица. Връзката между мъжа и жената се свежда само до удовлетворяване на сексуалните им нужди.

[42] В. Сега, 27 ноември 2019.

Всъщност Синодът призова да се оттегли целият нов Закон за социалните услуги, тъй като текстовете в него създават възможности за ограничаване на духовната връзка на детето с родителите му. Синодът посочва, че в нормативния документ „са вплътени антихристиянските идеи на Националната стратегия за детето 2019 – 2030 г.“. „Тази лукава аритметика – колкото повече права за детето, толкова по-малко за родителите, поставя детето в зависимо състояние от външен генератор на детски права и чрез това внедрява изкуствен заместител на родителите във формата на професионални „майки“, институционални мащехи или други сурогатни форми на майчинство“. Тук отците може би грешат – основните „изкуствени заместители на родителите“ са други – телевизията и образователните системи и пр., в които просто няма място за моралния комплекс.

Граждански организации също отхвърлиха Закона, както отричаха и спряната преди това поради общественото недоволство „Стратегия за детето“.

Създателите и други защитници на Закона за социалните услуги отхвърлят твърденията на критиците, че се предвижда отнемане на деца от родителите. Тази защита е обикновена елементарна манипулация. Наистина централната идея не е да се отнемат буквално деца от родителите. Централната идея е да се разкъсва връзката между деца и родители, като се отслаби влиянието на родителите (семейството) и се въведат посочените „изкуствени заместители на родителите“. Но и буквалното отнемане на деца от родители не се пренебрегва от законодателите. Нормативните актове не предвиждат експлицитно отнемане на деца от родители, но създават възможности за това. Доказателства може да се намерят в социалните и съдебните практики на страни, в които вече действат подобни правни норми. Норвегия е страна, която е въвела подобно законодателство, целящо да се „обгрижва и защитава“ детето. Точно в Норвегия има случаи на отнемане на деца и засегнати родители са се обръщали към Европейския съд за правата на човека в Страсбург. През декември 2019 г. по две такива дела срещу Норвегия Европейският съд е приел, че практиката на държавата да се намесва в семейството може да противоречи на правото на личен и семеен живот, съгласно чл. 8 на Европейската конвенция за правата на човека, и е решил делата в полза на родителите ищци[43]. Впрочем на едната майка ищец норвежката държава (в лицето на някакъв чиновник) е била забранила всякакви контакти с детето. Очевидно нищо не гарантира, че такива практики няма да се прилагат и в България при наличието на подходяща законова среда. Ето защо е за голямо съжаление, че в НПК липсват подходящи текстове, за да се търси наказателна отговорност от създателите и защитниците на такъв тип нормативни документи.

Такива текстове биха помогнали за обуздаване на многобройни психопати/социопати и да им попречат да разгарят понерогенични процеси в обществата.

---

[43] В. Сега, 18 декември 2019.

От описания по-горе случай може да се заключи, че Светият синод е проявил много по-висока експертиза от всичките шайки на експерти и политици, стоящи зад такива нормативни документи. Решението на Европейския съд за правата на човека показва, че Синодът наистина е доловил същността на важен проблем в Закона, но начинът, по който е формулирал този проблем („отричане на духовната връзка между дете и родители“), както впрочем и мотивировката на Европейския съд изглеждат като евфемизми за означаване на по-мащабен ефект: създаване на възможности за ерозия на семейството, връзката между родители и деца, ограничаване на родителската функция като един от основните социални механизми за социализиране на детето – усвояване на базисни морални ценности, емоции и норми, накратко – научаване кое е добро и кое е зло. Разбира се, израстването/социализацията в семейно-родителска среда невинаги гарантира, че детето ще усвои базисните уроци на нормалната социализация; понякога може би наистина е по-добре детето да бъде изведено от семейната среда, ако тя е неблагоприятна за него. Но основаното на нечии (невинаги заслужаващи доверие) решения за извеждане на детето от семейно-родителска среда със сигурност увеличава шансовете детето да не научи основните социално-морални уроци. Изследвания на детската престъпност например показват, че твърде ранното отслабване-прекъсване на връзката с родителите често поражда именно такива последствия. Факт е също, че делът на „социалните хищници“ (психопати, социопати) е много по-голям сред деца, израснали без (или в лоша) семейна среда. А властващите хищници преднамерено създават нормативни рамки за разширяване на „производството“ на себеподобни – социални хищници, психопати и социопати.

Поради това се пренебрегват рискове (възможни негативни последствия) от нормативните актове.

Както бе посочено, липсата или отслабването на влиянието на адекватна семейна среда автоматично води до относително засилване на въздействията, които детето изпитва от други източници на влияние (изкуствени заместители на родителите), като приятелски кръгове, училище, медии, „улицата“, най-общата социална среда. Характерно за всички тези източници на влияние е, че нито един от тях няма за приоритет насочване на детето към интернализиране на базисни и просоциални морални ценности. Така Законът, както и спряната преди това „Стратегия за детето“ създават възможности за деформирано развитие на деца, за десоциализиране вместо за социализиране. Дали тези възможности ще бъдат използвани, зависи от състоянието на цялостната социална среда, в която растат децата, и от конкретните решения на онези, които ще прилагат нормативните актове. А техните намерения може да бъдат всякакви и едва ли се ползват с доверие, както показва и случаят в норвежката държава. Впрочем появиха се и други такива случаи.

Друг признак за споменатата преднамереност е, че Законът не е изграден върху солидна основа от научно установени факти (един от основните белези на много от политиките в съвременните общества). В конкретния случай има поне

три неоспорими факта: а) основните причини за (възможно засилващо се) насилие върху деца в семейството не са в липсата на Закон за социалните услуги, нито в липсата на „Стратегия за детето“. И създаването на такива закони (включително и Закона за защита на детето) по никакъв начин не решава проблемите. Формите и причините за насилието са съвсем други и те не са установени и адресирани чрез законите, защото: б) насилие върху деца се упражнява в много други сегменти на цялата социална среда, в която растат децата, включително в училището, на улицата или например чрез медиите, или, да речем, католически свещеници, които също се включиха в отвратителни форми на насилие върху деца (всъщност, включи се цялата католическа църква, тъй като нейните висши нива дълго отказваха да предприемат мерки срещу свещениците педофили), престъпни групи, разпространяващи наркотици (в някои случаи – в близост до училища) или детска порнография и много други и по-опасни форми – например разпространение на наркотици.

Накратко, няма никакво съмнение, че основните извършители на насилствени действия върху деца не са родителите, а социалната среда, в която те живеят, включително и други деца (има случаи, когато деца убиват деца).

Но ако Законът не адресира основните причини за насилието върху деца, нито обхваща всички сфери и форми на насилие, то очевидно този нормативен акт няма да ограничи съществено насилието върху децата. Накратко, нормативните актове (Законът, Стратегията и други подобни) предлагат погрешно лечение на последствия от основните причини (които остават неизвестни), и при това обхваща частично тези последствия. И тогава възниква важен въпрос: защо се приемат такива нормативни документи – неефективна имитация на средства за защита на децата от насилие? Най-логичният отговор е, че се използва реален проблем, за да се постигат някакви други необявени цели чрез прилагането на неефективни мерки за решаване на проблема.

В подкрепа на този извод може да се приведат и други факти, например настойчивото търсене на различни начини и форми за прокарване на определени законови норми, които са се натъкнали на бариери. Както е забелязал Св. синод например, в Закона за социалните услуги „са въплътени антихристиянските идеи на Националната стратегия за детето 2019–2030 г., която бе отхвърлена поради бурно обществено недоволство. Аналогични идеи са заложени и в Закона за закрила на детето, който създава институционална рамка за определен модел на поведение на децата, който пък напомня за модела, известен като „Павлик Морозов“.

По съвсем аналогичен начин може да се погледне и на прословутата Истанбулска конвенция, като се зададат посочените по-горе въпроси относно научната основа за разработване на Конвенцията и в частност данните за масово нарушаване на правата на сексуалните малцинства (и доказателства, че такива нарушения не се извършват и по отношение на индивиди, непринадлежащи към тези малцинства); анализи на причините за тези нарушения; основните типове извършители; убедителни аргументи, че фокусът върху правата не

разкъсва връзката между права и задължения и че ако е така, няма да възникнат неочаквани и нежелани последствия и т.н. Промоутърите на Конвенцията трябва да отговорят и на други въпроси, например защо са добавили към Конвенцията и създаването на институция, която би могла да упражнява власт дори върху национални правителства, или защо – в условия на политическа демокрация (!!!) – след като обществата отхвърлят Конвенцията, промоутърите така упорито търсят други начини да им наложат този документ въпреки волята на повечето хора. Наистина ли „патократите“ (по Лобачевски) са толкова загрижени за правата на малцинствата, или имат и други цели, които, за разлика от по-почтените им предшественици – болшевиките, не желаят да обявят на широката публика.

Нормативният ред има и много други особености и чрез тях също оказва важни въздействия върху състоянието на моралния комплекс, материалните неравенства и въобще върху базисни характеристики на обществата. По-долу накратко са маркирани някои от тях.

Известно е, че изначалната базисна функция на нормативния ред е да осигури фундаментално условие за развитие на човешката общност – система от задължителни за всички правила за поведение, която е едновременно просоциална и проразвитийна. Практически нормативният ред е постигал това, като е конкретизирал и превеждал на разбираемия език на ежедневния живот ядрото от базисни морални ценности. Етциони находчиво подчертава: „Законът в доброто общество е преди всичко продължение на моралността с други средства“. Ако правно-нормативната рамка, „законът“ се откъсне от базисните морални ценности, справедливостта се погубва, „правото“ престава да е право и такъв правен комплекс може да бъде разрушителен за общността, тъй като ерозира базисна ценност – справедливостта, а заедно с нея – и другите ценности. Накратко казано, липсата на адекватно правосъдие ерозира структурата на общността, т.е. самата общност. Впрочем, както вече бе посочено, същото разрушително влияние оказват и политики, които нарушават базисните ценности – чрез техните цели, средствата, които използват, или чрез начина, по който се формират. Затова в древните общности ядрото от ценности и правно-нормативният комплекс са органично свързани. Ясна илюстрация на връзката между моралния комплекс и нормативния ред може да се забележи в структурата на 10-те Божи заповеди. Джонатан Сакс (Sacks, 2015) посочва, че според едно от най-разпространените тълкувания първите пет заповеди се отнасят до (конструират) отношенията между хората и Бог, а вторите пет заповеди се отнасят до (представляват правила, конструиращи) отношенията между хората.

В социалните науки обаче няма консенсус по въпроса за връзката между морал и право (вж. напр. Хабермас, 1999). А тенденцията в практиката на правосъдните системи е по-скоро към постоянно отслабване на връзката между морал и право – показват го както жизненият опит на повечето хора, така и огромен брой специални изследвания. Именно тази разкъсана връзка между морал и право позволява превръщането на „правовата държава“ в несправедлива прав-

на система. Точно затова и Бербел Болай (бивша дисидентка от ГДР) произнесе прословутата фраза: „Искахме справедливост, а получихме правова държава“.

Впрочем основна особеност на нормативния ред и неговото прилагане – разкъсването на връзката между законовите рамки (тяхното прилагане) и моралните ценности – е твърде стара (възниква още в Древния Рим). Може би най-ярък пример за това е сентенцията „Морално е това, което е законно“. Поддръжниците на сентенцията вероятно много добре знаят, че законите могат да бъдат (и често са) аморални. Поради това разкъсване на връзката морал – право „сърцевинните институции“ (както ги нарича Хабермас), каквито са създаващите и прилагащите законите, не функционират въз основа на ценностите справедливост и равенство и нямат достатъчен капацитет да осигуряват справедливост, а още по-малко – равенство. Ето защо цитираната по-напред крилата фраза на Бербел Болай „Искахме справедливост, а получихме правова държава“ е напълно основателна, но показва, че Болай, както много други хора, просто не е била добре осведомена относно съвременната връзка между справедливост и право. Обратно на мисленето и очакванията на повечето граждани, правото (правосъдието, правовата държава) във всички съвременни социално-политически системи трудно и рядко може да постигне социална справедливост, а влиянието му върху равенството е твърде ограничено. Самите правни системи биват адаптирани към определени нива на неравенства и дори служат за легитимиране на дадено ниво на (не)справедливост. Доказателство за това е и фактът, че неравенствата може да се променят значително в условията на едни и същи правни системи и правови държави. Същото се отнася и за преценките на хората относно справедливостта на вземаните решения. В следващите части на това изследване ще бъдат представени конкретни данни за флуктуациите на неравенствата в доходите, респективно – промените в преценките за справедливост. Поради всичко това широко прокламираното напоследък „върховенство на закона“ едва ли може да породи значителни промени в мащабите на неравенствата и в масовите преценки за социалната справедливост.

Една друга важна особеност на нормативния ред е разкъсването на връзката между права и задължения. Всъщност се касае за тенденция, която се поддържа упорито в продължение на дълъг период от време. Разкъсването има многобройни аспекти, например когато някои групи концентрират значителни права, но могат да избягват голяма част от задълженията, които са симетрични на придобиваните права. Централното русло на тенденцията е развитието на човешките права. Заедно с това обаче не се развива и системата от задължения на индивидите[44]. Тази комбинация поражда фундаментални ефекти върху обществото и индивидите – обществото се деструктурира по незабележим, но фундаментален

[44] Типичен пример е борбата за защита правата на ЛГБТ. Впрочем по този повод възниква и въпросът защо се защитават само тези категории „различни“ и така се дискриминират други категории от „различните“, например педофили, содомити и т.н.

начин, тъй като се ерозира онази връзка между индивидите (наричана „лепило“), която свързва индивидите и така формира общност и общество.

Комплексът от различни неписани задължения към общността (обществото), „дългът“, както го наричат някои, е привличал вниманието на мнозина, но особено ценно ми се струва мнението на Дарвин, защото етикетът „социален дарвинизъм“ придава още по-голяма тежест на неговото виждане: „…късата, но могъща дума ‘длъжен’, пълна с много голямо значение. В нея виждаме най-благородното от всички свойства на човека, което го кара без най-малко колебание да рискува своя живот за ближния си; или, след нужното обсъждане, да пожертва своя живот за някаква велика цел, само поради дълбокото съзнание за дълг или справедливост“ (Дарвин, 1947: 112). Дарвин също така цитира Кант: „Дълг! Чудна мисъл; ти, която действаш на душата не чрез примамливо обещание, не чрез ласкателство или заплашване, а просто като налагаш на душата своя закон; ти, която внушаваш винаги уважение, макар и не винаги – подчинение; ти, пред която замлъкват всички страсти, въпреки тайния им ропот, – къде е твоето начало?“ (Дарвин, 1947: 73). Икономическият антрополог Дейвид Грейбър пише, че представата за „първостепенния дълг“ (на индивида) не само свързва индивидите в общност, но и поражда основание (и право) на общността „да се държи като гневен кредитор“, ако принадлежащият към нея индивид наруши своите задължения към нея (Graeber, 2011: 78).

Представата за дълг обхваща много компоненти. Може би най-древният от тях е дългът към предците, който следващите поколения никога не могат да изплатят и никаква жертва, дори на първородния син (както забелязва Грейбър), не е в състояние напълно да изплати този първостепенен дълг. Затова навсякъде са почитали предците и тази схема за конструиране на общността („слепване“ на индивидите в общност) чрез култ към предците постепенно е породила тенденция „предците да се превръщат в Бог“ (Graeber, 2011: 78). Основанията на това обожествяване на предците са, че именно те са конструирали общностите като социален механизъм за оцеляване и просперитет (т.е. за постигане на развитие) на следващите поколения. Всъщност не само предците се обожествяват. Мисленето на древните е превърнало в Бог и самата общност и долавянето на тази еволюционна технология за конструиране на общността е едно от най-значимите и най-красиви прозрения в социологията[45].

---

[45] Нека да подчертаем, че представата за Бог и религиите като цяло са компоненти на „лепилото“, създадени (изобретени) в историческия процес на самоконструиране на обществата. (Неосъзнаваната) логика и цел на тези компоненти не е била да се създава знание относно реалности (история), а да се изграждат социални реалности – социуми. Затова от религиозните разкази (както, да речем, и от народните приказки) не може да се изисква достоверност: те преследват друг ефект – създаване на „лепило“. Очевидно няма смисъл тези разкази да се възприемат буквално, да се проверяват чрез критичен, рационален анализ и да се опровергават или потвърждават – не заради вярата в Бог, а защото самият този подход не е издържан.

Ред изследвания са добавили нови аргументи за дълга на индивида към общността чрез изумителни открития за влиянието на общността върху развитието на индивида и човешкия мозък.

Но когато дългът на индивида към общността се ерозира, а индивидуалните права се разширяват (примерът илюстрира и ерозията на автентичните морални ценности), задълженията на индивида към общността се игнорират или се интерпретират като ненужни ограничения, които общностите налагат върху свободата на своите членове, но не и като механизъм за създаване и поддържане на общностната свобода и процес на развитие, започва и ерозия на общността и се създава базисно условие за ограничаване на свободата (укрепване на властта); развива се свръхиндивидуализация, която превръща общността в съвкупност от несвързани индивиди и е основно условие за концентрация на власт. Днес тази технология може да се види навсякъде – от политиката, където (както подчертава Чомски) задълженията на правителствата към условията, в които живеят хората, се отхвърлят като „комунизъм“, до големите борби за правата на LGBT, които никой не свързва с някакви задължения към общността и обществото.

И това се прави, въпреки че се знае каква е историята и ролята на представата за дълг, представата за реципрочност и нейната регулативна функция, връзката между давано и получавано и т.н. и т.н.; прави се поради факта, че разкъсването на връзката между права и задължения е фундамент на скрит дългосрочен процес на ерозия на общността и засилване на властта.

Струва си да се отбележи и друга значима тенденция в правосъдието – тенденцията към засилване на властовите (политически) въздействия върху функционирането на правосъдните системи. Тенденцията всъщност означава, че правосъдието работи според други ориентири (например преценки за политическа целесъобразност – „коректност“ – на вземаните решения, което впрочем е един от белезите на тоталитарните режими). Тази тенденция в комбинация с тенденцията към социално диференциране на преценките на съдилищата и с прекъснатата връзка между общностен морал и правото на практика предизвиква дълбока трансформация на цялата система на правосъдието.

Друга важна тенденция в съвременното правосъдие е тенденцията към окуражаване на престъпността чрез снизходителност. Тази тенденция е логичен резултат от две други: засилването на връзките между властващите елити и откровено престъпни групи и политическите въздействия върху работата на правосъдието. Окуражаването на престъпността се постига чрез нарастващата „толерантност“ към извършителите на престъпления. Надлъжни анализи (на правосъдните системи във Франция и Великобритания) например показват, че с течение на времето тежестта на санкциите, налагани за едни и същи нарушения, намалява. Като се има предвид, че броят и тежестта на извършваните престъпления нарастват, не е трудно да се предположи, че отслабващите санкции едва ли влияят ограничаващо върху престъпността, а по-скоро окуражават разрастването на престъпността. Друга особеност на правосъдието

е, че прилагането на правните норми е социално диференцирано (нарушено е равенството пред закона); нарушена е и връзката (балансът) между права и задължения.

5. Корени и същност на контекстуалните политики

При разглеждането на двата вида рационалност – ценностната и целевата, беше посочено, че дълбокото различие между тях генерира непрекъснато конфликтни импулси към взаимодействията между властващите елити (тяхната групова рационалност) и подвластните групи, респективно – тяхната ценностна рационалност.

Този конфликт е бил забелязан отдавна и е обсъждан по различни начини, но изследванията нерядко са замъглявали проблема, вместо да го проясняват. За пример може да се използва най-прословутият социален конфликт – класовата борба. Тезата за класовата борба изглежда близка до конфликта, който имаме предвид тук, но в действителност е твърде различна и поради това затруднява неговото идентифициране. Онова, което се знае за причините за класовия конфликт, за неговия ход и неговото разрешаване, е твърде различно от причините и хода на конфликта между общество и властващи групи. Вторият конфликт е свързан не толкова с класовата структура, колкото със самата същност на човешката общност и на властта.[46] Двата конфликта лесно се смесват, защото в историята вторият конфликт обикновено е приемал формата на сблъсък между две групи: едната – господстваща; другата – подчинена на първата, и затова този конфликт е бил идентифициран като класов. В действителност по-дълбоката същност на този конфликт е сблъсък между човешката общност и властта, а по-точно – властващите елити. Двете страни до голяма степен са несъвместими, поради което постоянно конфликтуват, а продължителният конфликт между тях води до това, че съвременните общества губят значителна част от същностните си черти именно като общества, тъй като властващите групи успяват да ги трансформират в някакъв други вид образувания. В резултат на такива въздействия обществата все повече губят общностния си характер. Тази промяна – загуба на общностния характер на обществата, е добре позната отдавна, но причините не са адекватно идентифицирани. Те изпъкват по-ясно, ако се обърнем към най-дълбоката същност на общността – онази социална тъкан или онова „...митично лепило, което свързва в едно цяло голям брой отделни индивиди, семейства и групи. Това

[46] Използвам термина общност, но мисля, че казаното се отнася и за обществото, доколкото обществото съхранява черти на общност или обхваща общности. Под власт разбирам преди всичко частен монопол (в условията на политическа демокрация – обикновено групов) върху вземането на решения, засягащи цялата общност.

лепило ни е направило господари на съзиданието“ (Harari, 2014: 38). Какъв точно е съставът на лепилото, не е ясно в детайли. За едно голямо име в социологията – Амитай Етциони, общността е: а) мрежа от афективно натоварени отношения между индивиди от дадена група, които по-скоро взаимно се пресичат и взаимно се усилват (отколкото да взаимодействат едно с друго или да наподобяват верига); б) степен на обвързване (на индивидите) със споделяни ценности, норми и смисли, обща история и идентичност – накратко казано, особена култура (Etzioni, 1996: 127).

Социалната еволюция през хилядолетията е изградила „лепилото“ („културата“), което свързва индивидите чрез базисни морални ценности (такива като равенство, справедливост, честност, реципрочност), комплекси от писани и неписани правила на поведение, които са задължителни за всички (напр. 10-те Божи заповеди), общо минало, вярвания, език и т.н., които не просто формират общността, но и онзи неин капацитет, който „ни е направил господари на съзиданието“ – капацитетът за сътрудничество, за колективно действие на членовете на общността. Афективното натоварване на отношенията сигурно съдържа компоненти като чувства за сходство, близост, емпатия, съпреживяване, съчувствие, склонност към сътрудничество и взаимопомощ, чувство за общност (принадлежност на индивида към общност) и за индивидуален дълг към общността и т.н. И точно тези основни компоненти на това лепило биват постепенно разграждани, ерозирани чрез контекстуалните политики. А обществата все повече губят базисните черти на общности и се превръщат в съвкупности от слабо свързани помежду си индивиди и тази промяна е една от основните тенденции в динамиката на съвременните общества. Заедно с това властта, т.е. властващите елити, а по-точно – тяхната групова целева рационалност, се превръща в основен фактор на социалната динамика. В този контекст големият въпрос е каква социална динамика предопределя този фактор, накъде водят обществата властващите елити. По-точно – дали техните контекстуални политики генерират развитие (социален прогрес), или поддържат някакъв друг вид социална динамика? Отговор на този въпрос се търси в заключението на настоящия труд: „Доброто общество и пътят към него“.

Литература

Бринкли, А. (2001). История на американския народ. София: РИВА.

Веблен, Т. (2016). Теория на безделната класа. София: Изток-Запад.

Гринин, Л., А. Коротаев и В. Бондаренко (2017). Н. Д. Кондратьев: кризисы и прогнозы в свете теории длинных волн. Взгляд из современност. Москва.

Дарвин, Ч. (1947). Произходът на човека и половият отбор. София: Нариздат.

Леви-Строс, К. (1997). Тъжни тропици. ЕА-Плевен.

Найденов, Г. и К. Харалампиев (2019). Третият арбитраж – апокалипсис сега? Или по-късно! – В: Желязкова, М. и Г. Петрунов (съст.). Науката в полза на обществото. София: Академично издателство „Проф. М. Дринов“.

Найденов, Г. и К. Харалампиев (2010). Цикличност в икономическото развитие на Русия в края на XIX и през XX век. – В: Социологията – от емпирията към теорията. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“.

Николов, И. (1985). Дългите вълни на Кондратиев. Профиздат.

Пантин, В. И. (1996). Циклы и ритмы истории. Аракс.

Тодоров, К. (2020). Зад завесата: Големият брат. София: Изток-Запад.

Тодоров, К. (2019). Зад завесата на соца. София: Прозорец.

Фуко, М. (2003). Трябва да защитаваме обществото. Цикъл от лекции в Колеж дьо Франс, 1975–1976. София: ЛИК.

Хабермас, Ю. (1999). Морал, право и демокрация. Фондация Дом на науките за човека и обществото.

Чомски, Н. (2000). Класовата борба. София: Агато.

Acemoglu, D. & J. Robinson (2012). Why Nations Fail:The Origins of Power, Prosperity and Poverty, 1st ed. New York: Crown.

Bernstein, J. (2013). The Impact of Inequality on Growth. Center for American Progress, December 2013, налично на: https://www.americanprogress.org/wpcontent/uploads/2013/12/BerensteinInequality.pdf

Boden, R. & D. Epstein (2006). Managing the research imagination? Globalisation and research in higher education. – Globalisation, Societies and Education, 223–236.

Bucchi, M. (2004). Science in Society. An Introduction to Social Studies of Science. Routledge.

Callinicos, A. (2007). Social Theory. An Introduction. Polity Press.

Cheng, J. T. & J. L. Tracy (2013). The Impact of Wealth on Prestige and Dominance Rank Relationships. – Psychological Inquiry, 24(2): 102–108.

Cole, St. (2006). Disciplinary Knowledge Revisited: The Social Construction of Sociology. The American Sociologist, Summer.

Dalio, R., St. Kryger, J. Rogers & G. Davis (2017). Populism: The Phenomenon. Bridgwater Daily Observations, March 22.

Davies, J., S. Sandström, A. Shorrocks & E. Wolff (2008). The World Distribution of Household Wealth. WIDER Working Paper Series DP2008-03, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

Davis, K. (1937). The Sociology of Prostitution. – American Sociological Review, 2(5): 744–755.

Đilas, M. (1957). The New Class: An Analysis of the Communist System. Harcourt Brace Jovanovich

Dumont, L. (1970). Homo Hierarchicus: The Caste System and its Implications. Oxford University Press.

Dumont, L. (1977). From Mandeville to Marx: The Genesis and Triumph of Economic Ideology. Chicago, IL: Chicago University Press.

Elias, N. (1978). What is Sociology? New York: Columbia University Press.

Etzioni, A. (1996). The New Golden Rule. New York: Basic Books.

Graeber, D. (2011). Debt. The first 5000 years. Melvillehouse.

Guerriero, M. (2012). The Labour Share of Income around the World. Evidence from a Panel Dataset. Working Paper Series WP No. 32/2012. Published by: Development Economics

and Public Policy Cluster, Institute of Development Policy and Management, School of Environment and Development, University of Manchester.

Habermas, J. (1998). On the Logic of the Social Sciences. Polity Press.

Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society. Boston: Beacon Press.

Haralampiev, K. & G. Naidenov (2010). Waves of the change and change of the waves (Analysis of the Shortening of the Kondratiev Waves Based on Moving Sub-Periods)'. Sociological Problems, Special Issue, pp. 242–267.

Harari, Y. (2014). Sapiens. A Brief History of Humankind. London.

Hein, E. (2011). Redistribution, desequilibres mondiaux et crise economique et financiere: plaidoyer pour un New Deal keynesien. In: Crises: Causes, Perspectives et Alternatives, Journal international de recherche syndicale, Vol. 3, No 1.

Hepworth, M. (2020). Build back better: In the Winter of the 5th Kondratieff wave, https://blogs.bath.ac.uk/iprblog/2020/06/11/build-back-better-in-the-winter-of-the-5th-kondratieff-wave/

Hicks, D., P. Wouters, L. Waltman L. et al. (2015). Bibliometrics: The Leiden Manifesto for research metrics. – Nature 520, 429–431, https://doi.org/10.1038/520429a

Hofstede, G., G. J. Hofstede & M. Minkov (2010). Cultures and Organizations: Software of the Mind. 3rd Edition. USA: McGraw-Hill.

Huntington, Cl. (2014). Failure to Flourish: How Law Undermines Family Relationships. Oxford Univ. Press.

Ioannidis, J. P. A. (2005). Why most published research findings are false. – PLoS Med 2(8).

Jeffreys, Sh. (2009). The Industrial Vagina: The Political Economy of the Global Sex Trade. Routledge.

Lockwood, D. (1992). Solidarity and Schism: `The Problem of Disorder' in Durkheimian and Marxist Sociology. Clarendon Press.

Luhmann, N. (1993). Risk. A Sociological Theory. New York: A. de Gruiter.

Luhmann, N. (1988). Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. – In: Gambetta, D. (ed.). Trust: Making and Breaking of Cooperative Relations. Oxford: Basil Blackwell.

Massey, D. S. (2006). Doing Social Science in Anti-Scientific Times. – The American Sociologist, 37(2): 87–95.

Mcray, J. (ed.) (2015). Power Distance. Leadership Glossary: Essential Terms for the 21st Century. 1st edition. Santa Barbara, CA: Mission Bell Media.

Merton, R. K. (1968). The Matthew Effect in Science. – Science, 159(3810): 56–63.

Mills, C. W. (1956). The power elite. New York: Oxford University Press.

Minev, D. (2013). Risks in Using Bibliometric Indicators for Performance Evaluation of Scientists. – International Journal "Information Theories and Applications", 20(1): 39–56.

Moore, W. & M. Tumin (1949). Some Social Functions of Ignorance. – American Sociological Review, 14(6): 787–795.

Mulder, M. (1977). The Daily Power Game. International series on the quality of working life, Leiden, the Nederlands: Martinus Nihoff Social Sciences Division.

Olson, M. (1982). The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities. New Haven; Yale Univ. Press.

Parsons, T. (1977). The Evolution of Societies, Englewood Cliffs. Prentice Hall.

Piketty, T. (2014). Capital in the Twenty-First Century. Harvard University Press.

Pinker, S. (1998). How the Mind Works. Penguin Books.

Sacks, J. (2015). The Structure of Good Society, https://www.chabad.org/parshah/article_cdo/aid/2841453/jewish/The-Structure-of-the-Good-Society.htm

Salomon, J.-J. (1970). Science et politique, edited by Du Seuil.

Seers, D. (1969). The Meaning of Development, IDS Communication 44, Institute of Development Studies, налично на: https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/themeaningofdevelopment.pdf

Sen, A. (2001). Development as Freedom. Oxford: Oxford Univ. Press.

Sorokin, P. (1927). Social Mobility. New York: Harper and Brothers.

Stiglitz, J. (2012). The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future. W. W. Norton & Company.

Thompson, W. (2008). The Kondratieff Wave as Global Social Process, in World System History, Encyclopedia of Life Support Systems. UNESCO / Ed. by G. Modelski and R. A. Denmark. Oxford: EOLSS Publishers. URL: http://www.eolss.net

Tocqueville, A. (1954). Democracy in America. – Vintage, vol. 1.

Wade, R. (2014). Foreward in Chang, H. & Grabel, I. Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual (pp. xiii–xxv). London: Zed Books Ltd. Retrieved April 8, 2022, http://www.bloomsburycollections.com/reclaiming-development-an-alternative-economic-policy-manual/foreword-robert-h-wade

Ward, L. (1906). Applied Sociology: A Treatise on the Conscious Improvement of Society by Society. Ginn & Company Boston – New York – Chicago – London.

Wilkinson, R. & K. Pickett (2009). The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better. UK, Allen Lane.

Wallerstein, Im. (1998). Utopistics: Or, Historical Choices of the Twenty-first Century. New York: The New Press.

Yeo-Chi King, A. & W. Tse-Sang (1978). The Development and Death of Chinese Academic Sociology: A Chapter in the Sociology of Sociology. – Modern Asian Studies, Cambridge Univ. Press, 12(42).

Zibertowicz, A. (2005). Anti-development Interest Groups. – Polish Sociological Review, I, 149.

ВТОРА ЧАСТ

КАПАЦИТЕТ ЗА ФОРМУЛИРАНЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ПОЛИТИКИ

А/ ЗАЕТОСТ И СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА

Глава четвърта

ПОЛИТИКИ ЗА ЗАЕТОСТ СЛЕД 80-ТЕ ГОДИНИ НА XX ВЕК

Духомир Минев, Мария Желязкова

Тази глава[47] обсъжда прилаганите политики за заетост, които са основен стълб на съвременната социална политика. Тя се основава както на преглед на научни изследвания и концептуални рамки по отношение на заетостта по принцип, така и на резултати от проекта EXCEPT[48], който беше фокусиран върху младежката безработица. Значението на социално-икономическия и политически контекст, съответствието между идентифицирани причини за безработицата и мерките за стимулиране на заетостта, краткосрочните и дългосрочните ефекти от предприеманите политики и политическия процес на вземане на решения са в центъра на анализа.

1. Смяна на посоката

Политиките за трудова заетост и в частност тези за младежка заетост бяха въведени и придобиха широко разпространение в ЕС през и след 80-те години на XX век като средство за справяне с безработицата, а следователно за спра-

---

[47] Главата представлява преработен и синтезиран вариант на колективната монография Jeliazkova, M., D. Minev & D. Draganov (2018). Assessing youth employment policies in 28 European countries, EXCEPT Working Papers, WP No. 55. Tallinn University (417 стандартни страници), подготвена по проект EXCEPT, налична на: http://www.except-project.eu/working-papers/

[48] Проект EXCEPT беше международен изследователски проект по „Хоризонт 2020“, изпълняван в периода 2016–2018 г. В рамките на проекта бяха проведени изследвания и анализи на политиките за младежка заетост по предварително приета обща структура – разширена и детайлна за страните партньори по проекта и в съкратен вариант за всички останали страни – членки на ЕС. Резултатите от изследванията и анализите са публикувани в национални доклади за всяка страна, http://www.except-project.eu/working-papers/. За разработването на тази глава са използвани и националните доклади на страните партньори по проекта – България, Германия, Гърция, Естония, Италия, Полша, Обединеното кралство, Швеция и Украйна.

вяне с бедността и неравенствата в доходите – социални проблеми, които се изостриха значително през посочения период. Този период на въвеждане на политиките се припокрива с разгледания по-напред (вж. глава 3) низходящ склон на вълна на Кондратиев. Съвпадението повдига въпроса за възможните взаимодействия между двата вида промени. Още повече че въпросните политики имат специфика, която ги отличаваше от техните аналози преди 80-те години. Докато между 50-те и 80-те години на XX век политиките по заетостта имаха характер на защита от безработицата и в основната си част представляваха обезщетения, заместващи загубената поради безработица работна заплата, то след 80-те години тези мерки вече се разглеждаха като „пасивни политики“ и бяха заменени с т.нар. активни политики на пазара на труда, насочени към бързо въвеждане на безработните в системата на заетостта. Чрез този нов тип мерки в пазара на труда се въвеждаха и групи, които преди това традиционно оставаха извън него и бяха издържани чрез социални плащания.

Новият тренд в политиките по заетостта е особено интересен с това, че ред индикации го характеризират като един от основните политически инструменти за осъществяване на низходящия склон на вълната на Кондратиев. По-конкретно, тези политики в комбинация с ред други фактори, които по-долу се посочват, допринесоха значително за промените, споменати в предходното изложение (вж. глави 1–3): намаляване на средните работни заплати и дела на труда в общия доход, увеличаване на подоходните неравенства и бедността в много страни. В следващото изложение се обсъжда как именно се е случило това.

Освен това политиките по заетостта предоставят пример как чрез дадена политика може да се постигат необявени цели, които са съвсем различни от тези, които са били обявени публично като цели на политиката. След 80-те години тези политики са пораждали предимно негативни социални ефекти, но са прилагани продължително време, без да срещат сериозна критика и отхвърляне. От такава гледна точка тези политики са красноречив пример за манипулативност на политиките. Базисната (универсална) схема на тази манипулативност включва следните основни компоненти: а) политиките се прилагат при липсата на предпоставки, които са необходими за социалната ефективност на политиките, преди всичко: липсва благоприятен икономически контекст – икономически растеж, създаващ качествени работни места; б) влошено състояние на трудовия пазар, при което е нарушена способността му да постига баланс между търсене и предлагане на работна сила и да формира адекватно заплащане на труда; в) липсва адекватен социален контекст – ефективна социална политика, която може да смекчава последствията от икономическите флуктуации и да допринася за баланс между търсене и предлагане на работна сила; г) установените причини за проблема – в случая безработицата, не са основните, коренни причини за него; д) поради неточната идентификация на причините се формулират и прилагат мерки за заетост, които не засягат основните причини за безработицата и така продължава да се генерира същият проблем; е) прила-

ганите мерки/политики не могат да се справят с проблема (риска, който трябва да неутрализират), но пораждат ред други резултати, които не са благоприятни за „обектите“ (целевите групи) на политиките, но тези резултати не са били обявени публично като цели на политиките и не са били подложени на публичен дебат (и евентуално – оспорвани). Последният елемент на схемата е провеждане на „изследвания“ на ефективността на прилаганите мерки, чрез които се потвърждава тяхната социална ефективност.

Основните резултати от схемата се свеждат до следното: влошаване на качеството на работните места и заетостта, в частност снижаване на доходите на заетите и бедност на работещите; намаляване на дела на труда в общия доход, респективно – нарастване на корпоративните печалби; нарастване на подоходните неравенства, които пораждат огромен спектър от неблагоприятни последствия за живота и здравето на голяма част от населението.

Манипулативният характер на описаната схема се изразява в това, че са приложени политики, за чиято същност и последствия „обектите“ (таргет групите, а също и широката публика) на практика нямат реална представа; тези въздействия не са били обсъждани публично и поради това не са били оспорвани, въпреки че пораждат неблагоприятни ефекти за голяма част от обществата. От такава гледна точка може да се каже, че политиките са били прилагани „на тъмно“. Този факт поставя под съмнение не само публичния характер на политиките, но и самата демократична политическа система.

По-долу се разглежда всеки от посочените аспекти на политиките за заетостта.

1.1. Активацията: мащаб и съдържание

Активацията вероятно е една от най-значимите иновации през последните десетилетия.

В сравнение с активните мерки на пазара на труда влиянието на активацията има определена специфика. Докато активните мерки на пазара на труда целят да улеснят работата на трудовия пазар, като премахват бариери, затрудняващи работата на пазарния механизъм, активацията е значителна интервенция, която увеличава (в определени случаи – значително, както показват някои изследвания) предлагането на труд. По този начин активацията може да променя съотношението между търсене и предлагане на труд, а следователно може да променя функционирането на трудовия пазар и резултатите от него. Както се изразяват някои, активацията може да се разглежда като средство за постигане на „пълна заетост“, което означава, че всички, които могат и желаят да работят, да могат бързо да намерят работа (EAPN, 2017: 3). В действителност активацията е средство, което може да накара всички, а не само желаещи и можещи – да търсят работа. Основното въздействие на активацията не е насочено към създаване на условия търсещите работа да могат бързо да я намират, а да се засили принудата за търсене и заемане на налични работни места. Важен пряк ефект от

активацията е значителното и сравнително бързо увеличаване на предлагането на труд.

Историята на активацията е дълга, но една от първите стъпки е Стратегията за заетост на ОИСР (1993 г., ревизирана 2006, 2007 г.), която подчертава ролята на стимулите за работа и потенциалните отрицателни странични ефекти на социалните придобивки. Установено е, че стратегиите, прилагани в много страни за ограничаване на безработицата чрез намаляване на предлагането на работна ръка (подпомагане на неактивността), обезщетения за безработица, разпоредби за ранно пенсиониране или лесен достъп до обезщетения за неработоспособност, създават големи проблеми по отношение на фискалната устойчивост на социалната държава и недостига на работна ръка в ситуация на засилена глобална конкуренция и демографско застаряване.

За да се повиши заетостта и да се намали безработицата, ОИСР препоръча на държавите членки да увеличат ефективността на активните политики на пазара на труда, да подобрят стимулите за работа в рамките на обезщетенията и данъчната система, да увеличат гъвкавостта при определяне на заплатите, да улеснят защитата на заетостта и т.н. Резултатът беше, че от 90-те години на миналия век централното русло на динамиката на политиката на пазара на труда и социалните политики е все по-голям акцент върху интегрирането на по-широки сегменти от населението в трудоспособна възраст в пазара на труда – не само по икономически или фискални причини, но също така, и може да бъде дори по-важно, по социални причини (Eichhorst et al., 2008: 2).

Освен повишаването на общата заетост стратегиите за активиране са предназначени да подобрят фискалния баланс на социалната държава поне в дългосрочен план; укрепване на самодостатъчността чрез навлизане на доходоносна заетост и насърчаване на мобилността към по-добре платени и по-стабилни работни места („да се заплаща работата“); намаляване на бедността чрез връщане на повече хора на работа (разглеждано като основен инструмент за борба с бедността и за намаляване на риска от бедност).

Повечето държави – членки на ЕС, въведоха нормативна рамка за активиране, вплетена в основните системи на социални помощи, изплащани в случай на безработица, различни форми на обезщетения без вноски (плащания за социално подпомагане) или схеми за инвалидност. Както Айххорст и други (Eichhorst et al., 2008) посочват, изглежда справедливо да се каже, че активирането се превърна в обща ориентация на пазара на труда и социалните политики, която не само се разпространява в страните, но и обхвана почти всички схеми за социални плащания.

Централният компонент на активирането е реформата на механизмите за социална защита, за които се счита, че може да играят ключова роля на автоматични стабилизатори във времена на безработица, като намаляват предлагането на работна сила при икономически спадове. При активацията достъпът до обезщетения за безработица все повече се влияе от по-строги условия, които намаляват тяхното покритие и продължителност, както и месечните размери.

Например продължителността на изплащане на обезщетенията за безработица зависи от броя на предишните последователни работни дни и от възрастта на кандидата, което означава, че работата на срочни договори увеличава риска от откази или може да намали продължителността на обезщетението. Същият принцип на редовни вноски се прилага и за други обезщетения, например здравни обезщетения, обезщетения за инвалидност, родителски обезщетения и пенсиониране. Достъпът до тези обезщетения също е обусловен от продължителността на трудовия договор, тъй като се изисква необходим минимален период на вноски, за да се получи право на социалноосигурителна закрила.

Така съдържанието на активацията не се свежда само до редуцирането на осигуряването в случай на безработица. Много други промени в различните видове социални плащания в една или друга степен имат същата насоченост и въздействие. Логиката на реформите е, че тъй като нарастващото навлизане на пазара на труда е основната цел на политиките, то следва, че трябва да бъдат прекратени опциите за безусловно получаване на обезщетения от населението в трудоспособна възраст. По този начин политиките се превърнаха в значително реконструиране на социалната държава и терминът „съкращаване на държавите на благосъстоянието“, въведен от Пирсън, се превърна в един от най-често срещаните термини, използвани за описване на промените в предишната социална държава през последните 3 десетилетия (Pierson, 1994; 1996).

По този начин политиките за активиране бележат преминаване от пасивна стратегия за намаляване на предлагането на труд в периоди на икономически спадове към политики, целящи по-висока заетост чрез мобилизиране на потенциалното предлагане на работна ръка, преместване на значителни маси хора от социални помощи към заетост и намаляване на зависимостта от обезщетения, изпитвана от безработните. Друг аспект на тази промяна беше замяната на универсалистичните цели със схеми, които са по-точно насочени към социално слабите хора. Тази промяна включва и преминаване от социална закрила, основана на социални права, към социална закрила, основана на проверка на доходите. „Това е направено в името на „ефективността: активно да се достигне до тези, които най-много се нуждаят от помощ“ (Bouget & Vanhercke, 2016: 105).

Важно значение се придаваше и на мерките (различни програми) за квалификация и преквалификация на безработните, така че да могат да заемат наличните работни места. Считаше се, че тези програми са ефективно средство за намаляване на безработицата. Логиката, по която се изследваше и доказваше тяхната ефективност, беше съвсем проста: ако в програмата са включени „X“ броя безработни, а „Y“ от тях са започнали работа след приключването на програмата, то следва, че програмата е допринесла за намаляване на броя на безработните с „Y“ души, като по такъв начин е допринесла и за намаляване на бедността.

Всъщност тази логика и установената чрез нея ефективност на мерките имат малко общо с реалните ефекти от активацията.

2. Състояние на контекста, в който се прилагат политиките по заетостта

2.1. Темпове и тип на икономическия растеж

Известно е, че икономическият растеж се счита за ключов фактор за успеха на политиките за заетост, включително и младежката. От темповете и типа на растежа зависят наличните работни места (търсенето на работна сила/заетостта), качеството на работните места, начинът, по който „работи“ трудовият пазар, и резултатите от него.

Изследванията показват нисък темп на растеж на цялата световна икономика през дълъг период – от 1973 до 2001 г., – като средният темп на икономически растеж е два пъти по-нисък от средния темп през 1950–1973 г.

Данните за европейските страни за периода също показват слаб, нулев или отрицателен икономически растеж през значителни периоди след 70-те години на миналия век. След 2001 г. темповете на растеж в ЕС (реален БВП на глава от населението, процентна промяна спрямо предходната година) са положителни, но ниски, като между 2008 и 2013 г. бележат спад, а след това (през 2014–2016 г.) отново бележат положителни стойности (оставайки под 2.0% спрямо предходната година), а растежът, постигнат през 2017, бе обявен за рекорден.

Времето на прилагането на политиките по заетостта в по-голямата си част съвпада именно с този период.

Разбира се, ниските темпове или липсата на растеж ограничава агрегираното търсене на труд и допринася за възникване на относителен излишък на работна сила дори без специални интервенции за увеличаване на предлагането на труд. Но в комбинация с т.нар. активация и активните мерки на пазара на труда ниският растеж е породил свръхпредлагане на труд и значително е дебалансирал пазар.

Тип на икономически растеж

Друга важна особеност на икономическата динамика е специфичният тип на икономически растеж. Краткият преглед, който следва по-долу, не обхваща добре известните черти на икономическия растеж (съответните икономически политики) през последните десетилетия[49], а е фокусиран само върху онези, които изглеждат най-пряко свързани със заетостта/безработицата и по един или друг начин са споменати в различните национални доклади по проекта EXCEPT.

---

[49] Такива като: приватизация на държавни предприятия и пенсионни системи; поддържане на ниска инфлация; либерализация на търговията; дерегулация на чуждестранните инвестиции и капиталовите пазари и др.

Деиндустриализация

Проучванията показват, че основната структурна промяна на европейските икономики през разглеждания период е бавна, но стабилна деиндустриализация и нарастваща сфера на услугите. Процесът на деиндустриализация има като цяло отрицателен ефект върху структурата на заетостта, като премахва заетостта в средните слоеве на професионалната структура, ефект, който е особено очевиден при (но не се ограничава до) рецесия (Eurofound, 2015: 48). Ефектът е едновременно премахване на работни места и поляризиране на структурата на работните места – намаляване на дела на работните места със „средно качество“ и в резултат на това увеличаване на диференциацията на качеството на работните места и заетостта. Същото проучване подчертава различия между страните, например в Обединеното кралство, деиндустриализацията допринесе (отрицателно) за поляризацията; в Германия производството беше повече или по-малко в застой (с изключение на експанзия в най-ранния период) и се поляризира при рецесиите. В Швеция постоянният спад в производството след 1975 до 1996 г. допринесе за намаляване на нископлатените работни места и за поляризация след 2003 г. (намаляване на среднoплатените работни места).

При тези промени най-голямата група професии в ЕС-28 през 2016 г. са служителите в личните услуги и продажбите, които представляват 9.5% от работната сила, или 21.4 милиона души. Те превъзхождат по брой осемте най-малки срещащи се групи по заетост, взети заедно, което включва всички селскостопански служители, работници в хранително-вкусовата промишленост, членове на въоръжените сили и др. В групата за обслужване и продажби най-много са чиновниците, следвани от бизнес и административни сътрудници професионалисти.

Тенденцията (спомената също в специално проучване, подкрепено от ЕК) несъмнено е оказала въздействие както върху заетостта, така и върху безработицата. За това въздействие може да се съди по данните за намаляваща заетост в производството и разликите (в някои случаи – значителни) между динамиката на общата заетост и заетостта в производството (WDI, 2017: 5).

Спадът на заетостта в индустрията в някои страни (особено в Обединеното кралство, България, Гърция, Естония и в известна степен Италия) е допринесъл за спада на съвкупното търсене на работна сила (капацитет на пазарите на труда да абсорбират предлагането) в тези страни (ILO database, 2021). Някои доклади подчертават друго въздействие на деиндустриализацията върху заетостта. Важно е да се подчертае връзката между промените в структурата на наличните работни места поради деиндустриализацията и възникването на несъответствие между търсенето и предлагането на умения, притежавани от работниците, особено тези, които навлизат в пазара на труда и заетостта – младите. Както ще видим по-нататък, това несъответствие се разглежда като важна причина за безработицата – главно младежката, и се обяснява със слабости на образователната система вместо на структурните промени в икономиката.

Намаляване на инвестиционната активност. Отслабването на инвестиционната активност обикновено е свързано с възникване на излишък от предлагане на работна ръка и увеличаване на безработицата. Някои емпирични изследвания показват, че поради недостатъчни инвестиции безработицата се е увеличила през последните двадесет години (Arestis & Biefang-Frisancho, 2000).

2.2. Социалният контекст: демонтиране на „държавите на благосъстоянието“

Основната характеристика на социалния контекст бе посочена при разглеждането на активацията – демонтиране на държавите на благосъстоянието. Също така самата специфика на типа на растежа през периода след 1980-те години се изразява в това, че се прилагат политики, с които заплатите и данъците се поддържат ниски. Поради това възникват проблеми при финансирането на социалните системи, особено здравеопазването, образованието и пенсионната система. Програмите за строги икономии, прилагани в повечето (около 90%) от развитите икономики, допълнително допринасяха за ограничаване на системите за социално подпомагане. Впрочем фискалните ограничения вероятно са допринесли и за намаляването на темповете на икономически растеж – някои проучвания показват, че „има значителна корелация между структурния (или циклично коригиран) фискален баланс на правителството и свиването на БВП. Страните с най-големи промени в структурния баланс в ЕС са и тези с най-голямо свиване на БВП“. Тези промени са свързани и с безработицата – макроиконометрични модели предполагат, че фискалното укрепване е свързано с отрицателен ръст на заетостта от 0.2% в средносрочен план (ILO, 2012: 4–5).

Различни източници посочват и друг специфичен ефект от икономическата динамика: концентрация на доходи и богатство и увеличаване на неравенствата. Проучванията предоставят много данни относно неравенствата и други явления, свързани с тях, включително неблагоприятни промени във формирането на човешкия капитал.

И накрая, комбинацията от слаб икономически растеж, съкращаване на социалните разходи и стагниращa или нарастваща безработица и бедност отличава този модел на растеж от процесите на развитие, характеризиращи се с комбинация (считана за нормална) от икономически растеж и намаляващи нива на безработица и бедност.

Разглежданият тип икономическа динамика и социалният контекст очевидно съответстват на низходящ склон на вълна на Кондратиев. Тя се превърна в глобално явление и привлече вниманието на много учени, които определят тази динамика по различни начини: търсене на рента, растеж без работа, растеж без заплата (без работа и без заплата), растеж, пораждащ мизерия.

Изводът, който може да се направи, е, че през голяма част от наблюдавания период икономическият растеж (темпове, тип) и социалният контекст не са били благоприятна среда за прилагането на политики за заетост и по-точно – на

активацията. Поради липсата на адекватен икономически растеж и социална защита при икономически спадове може да се очаква, че мерките за заетост по-скоро са допринасяли за създаване на свръхпредлагане на труд и свързаните с него последствия. По-долу ще проверим доколко това очакване е реално.

2.3. Състояние на трудовия пазар

Сигурност на работните места

Според доминиращото икономическо виждане през разглеждания период отслабването на сигурността (защитата) на работните места се счита за важно средство за намаляване на безработицата.

Затова от началото на 80-те години на миналия век дерегулацията на пазарите на труда е основната промяна, която по един или друг начин се прилага в много страни. Но дори когато дерегулацията е ограничена, нивото на правната регулация на пазара на труда намалява, когато се увеличава делът на заетостта, която не е обхваната от съществуващата регулация (временни и др.), или се увеличава неформалната заетост или наемането просто не се съобразява със съществуващата регулация.

Има група държави, в които тези промени са особено ясно подчертани в националните доклади, подготвени в рамките на проекта EXCEPT. Докладите от Обединеното кралство, Естония, Полша, Италия, Гърция, България и Украйна специално посочват дерегулациите и преднамереното отслабване на синдикатите и колективното договаряне, както и на защитата на трудовите права.

В сравнение с тях структурата на пазарите на труда в Швеция и Германия е различна – особено по отношение на някои категории работници, въпреки че тези две страни също са били засегнати от някои промени на пазара на труда, в частност по отношение на работниците със срочни договори.

Изследванията по проекта EXCEPT показват, че във всички страни, участващи в проекта, макар и в различна степен, защитата на работното място е била редуцирана. Нещо повече, налице са и други основни компоненти на описания по-напред „механизъм“, който увеличава склонността на заетите да приемат неблагоприятни за тях промени в условията на наемане и труд и на практика улеснява извършването на такива промени. Отслабената защита несъмнено увеличава уязвимостта на заетите при евентуален натиск, който непълната заетост и безработицата оказват върху тях, да приемат неблагоприятни промени в условията на наемане (главно – промени в работните заплати). Отслабването на позициите на профсъюзите допълнително увеличава вероятността да възникне такъв натиск, а активацията (ограничаването на социалната защита, оказващо натиск върху безработните да заемат работни места независимо от тяхното качество) води до разширяване на непълната заетост. Този комплекс от въздействия със сигурност увеличава склонността на заетите да приемат промени в условията на наемане и труд, които те самите оценяват като негативни.

3. Съответствие между причините за младежка безработица и (целите на) мерките за увеличаване на заетостта

Другото условие за ефективност на политиките за заетост са точното установяване на основните причини за безработицата и избора на мерки, които адресират именно тези причини. Но прегледът на контекста, в който се прилагат мерките, показва, че е възможно този специфичен контекст да съдържа (поражда) причини за младежка безработица, които мерките за заетост не адресират или адресират непълно (по неадекватен начин). В такъв случай мерките не биха допринасяли съществено за намаляване на безработицата. Нещо повече, възможно е тези мерки да пораждат други – непредвидени и нежелани последствия, включително дори и влошаване на качеството на заетостта.

За проверка на тези очаквания е необходимо да се установят причините за безработицата, които може да се считат за основни, и след това те да се сравнят с политически идентифицираните причини за младежка безработица, които са предопределили избора на мерките за заетост, респективно – целите, които тези мерки преследват. По този начин се търси отговор на основен въпрос: дали и доколко избраните цели на мерките за заетост са свързани с онези причини за безработицата, които може да се считат за основни. Степента на това съответствие ще позволи да се прецени доколко е налице посоченото условие за социална ефективност на политиките. Аргументът за такава преценка е очевиден: ако целите на политиките не адресират основните причини за проблема, то мерките няма да оказват значимо влияние върху тези причини и следователно няма да допринасят достатъчно за решаването на проблема.

Очевидно този подход за преценка на ефективността се различава от обичайния подход за изследване и оценка на ефективността на политиките, който е основан на сравнението на формално обявените (изрично декларирани) цели с постигнатите резултати. При обичайния подход не се държи сметка дали и в каква степен формулирането на самите цели на интервенциите е било валидно, т.е. доколко избраните и обявени цели са адекватни на основните причини, пораждащи проблема[50]. Очевидно, ако целите на интервенцията (програмата/мярката) не адресират основните причини за риска, интервенцията не може да се счита за ефективна дори ако степента на постигане на обявените цели е висока. Точно такава възможна причина за недостатъчна ефективност на мерките (неточно формулираните цели) не може да бъде доловена, когато преценката на ефективността се основава на степента на постигане на официално обявените цели. Поради това пренебрегването на възможно несъответствие между причините за риска, безработица и прилаганите мерки (техните цели) води до непъл-

[50] Както показват някои изследвания, друга сериозна слабост на този подход е, че фокусът върху постигането на обявените цели води до пропускането на други ефекти от прилаганите интервенции, които (ефекти) може да бъдат неочаквани и дори нежелани.

ни (стеснени) и завишени оценки на ефективността: ако те се основават само на степента на постигане на декларираните цели, програмите може да получат добра оценка дори ако липсват достатъчно значими положителни ефекти или се пораждат негативни ефекти.

Фокусът върху добре обоснованото формулиране на целите на политиките и върху връзката (съответствието) между целите на политиките и причините за проблема цели да избегне тази възможна слабост на оценките на ефективността на политиките.

В предходното изложение бе направена стъпка в описаната посока – чрез разглеждането на контекста, в който се прилагат мерките (икономически, социален, трудов пазар), бе показано, че той вероятно съдържа важни причини за безработицата и че тези причини са ефекти от други политики – икономически, социални и политики по отношение на трудовия пазар. За проверка на този резултат може да се разгледат и други източници на информация. По-долу се използват главно националните доклади, разработени по проекта EXCEPT, които също предлагат информация относно комплекса от причини, пораждащи безработица с акцент върху безработицата на една уязвима група – младежите, които навлизат в пазара на труда. Това позволява да се провери валидността на установените преди това причини и те да бъдат сравнени с политически идентифицираните причини за безработицата, респективно целите на мерките за заетост, които са определени въз основа на съответните причини.

Между основните причини в националните доклади се посочват следните:

– Икономическата ситуация – отрицателни промени в динамиката и структурата на икономиката, липса на адекватен брой качествени работни места.

– Недостатъци на пазара на труда, включително промени в нормативната (законодателна) конструкция на пазара на труда, които в някои случаи въвеждат елементи на дискриминация към младите работници (Гърция, Обединеното кралство, Украйна, Полша, Естония, България, Италия).

– Нивото (качеството) на човешкия капитал на младите хора (съответно политики, които имат особено силно въздействие върху формирането на човешкия капитал) и по-конкретно:

а) несъответствия между предлагани/притежавани и търсени от бизнеса умения. Несъответствията се обясняват с проблеми на формиране на човешки капитал (слабости на образователната система, включително проблеми в предучилищното образование; ограничено участие в програми за преквалификация и др. (Гърция, Обединеното кралство, Украйна, Полша, Естония, България, Италия, Швеция (в последния доклад са добавени езикови проблеми и дискриминация на безработни, родени в чужбина);

б) социални и културни различия, негативно отношение на младите към работата, свързани и с формирането на човешки капитал (Германия, Полша);

– Специфични нагласи на работодателите към младите работници (повлияни от реконструирането на пазара на труда, промените в съвкупното търсене на труд и общите нива на безработица);

– Специфично поведение на младежите при навлизане на пазара на труда;

– Колебанията в заетостта на други възрастови групи (особено значителни в периодите на срив на наличните работни места), които също са ефект от политиките по заетостта на други възрастови групи (пенсионни политики);

– Негативни реакции на младежите към състоянието на пазара на труда, когато той не осигурява качествена заетост и социално включване (слаба социална защита и по-ниска сигурност на работното място);

– Увеличаване на броя на младежката работна сила, предлагана на пазара на труда (Полша);

– Към тези причини някои изследователи на младежката политика по заетостта често добавят т.нар. младежки заплати (O'Higgins, 2001: 38). Имат се предвид сравнително ниските заплати, които получават младите работници. В някои от националните доклади също се споменават и относително по-ниските заплати.

Приведеният списък от причини за безработицата почти напълно съвпада с разгледаните преди това особености на контекста, в който се прилагат мерките за заетост (състоянието на икономиката, социалната сфера, трудовите пазари). С други думи казано, основните причини за безработицата се крият в контекста, а следователно те са ефекти от прилагани политики в икономиката, социалната сфера и трудовите пазари. Потвърждение на този извод е фактът, че много от националните доклади посочват, че причините за младежката безработица са предимно структурни, а не на индивидуално ниво, към което са насочени мерките за заетост (Гърция, Украйна, България, Обединеното кралство и Италия). Други доклади придават значение и на двете групи фактори (Полша, Естония, Швеция). Докладът за Естония споменава, че и двата възгледа/модела са представени в обществените разбирания за младежката безработица.

Обобщавайки данните от докладите, следва да се отбележи, че те до голяма степен (всъщност – почти напълно) потвърждават предположението, че основните причини за безработицата са вградени в контекста – икономически, социален, състояние на трудовия пазар.

За да направим търсеното сравнение с политически идентифицираните причини за безработицата, можем да обединим мерките срещу безработицата в няколко основни групи:

– Редуциране на социалната защита, активиране, които оказват натиск за търсене и започване на работа. Очевидно тези мерки са продиктувани от идентифициране на щедрата социална политика и нежеланието за включване в пазара на труда и започване на работа като причини за безработицата;

– Повишаване на използваемостта (емплоябилити) на работната сила чрез обучение – квалификация, преквалификация, промени в системата на образо-

авние. Причината за тази мярка очевидно е несъответствие между наличните умения и изискванията на заетостта (бизнеса), което от своя страна се дължи на слабости на системата на образование;

– Субсидирана заетост. Причината, която се адресира, е недостиг на достатъчно свободни работни места.

Накратко, основните политически идентифицирани причини за безработицата са: щедра социална политика и свързано с нея демотивиране – нежелание да се започне работа; ниска „емплоябилити“, т.е. ниска „използваемост“ на безработните (поради несъответствие между образование и потребностите на бизнеса); недостиг на свободни работни места.

Очевидно е, че съществуват определени различия между причините за младежка безработица, които се посочват в докладите, и причините, които мерките за заетост адресират. Тези различия са сигнал за възможно неточно формулиране на мерките, респективно целите, които преследват. Затова по-долу се обсъжда адекватността на избраните цели на интервенциите за младежка заетост.

3.1. Несъвпадението между наличните (предлагани) и търсените квалификации като причина за младежка безработица

„Има многобройни дискусии относно връзката между образованието и бизнеса, като обикновено се фокусират върху ситуацията на пазара на труда и инструменталната стойност на образованието. Предизвикателството пред страните „да подобрят цялостното качество и ефективност на училищното образование и капацитетът на висшето образование да отговаря на нуждите на пазара на труда“ (ЕС, 2015: 3). …Анализите на Световната банка изрично посочват, че „несъответствието на уменията остава пречка за заетостта“ както в началото, така и след световната финансова и икономическа криза (Световната банка, 2009; 2016)“ (Jeliazkova et al., 2018: 15).

Други национални доклади също потвърждават, че несъответствието на предоставените и търсените квалификации е широко признато в страните по проекта като причина за младежката безработица на ниво ЕС. Както се посочва в гръцкия доклад, „Квалификациите, придобити в различни образователни нива, невинаги отговарят на съществуващото търсене. Броят на студентите в различни области на специализация невинаги се определя в съответствие с действителните изисквания при заетостта.... Феноменът на несъответствие на квалификациите се наблюдава в много страни от ЕС от много години... През следващите години европейският пазар на труда очаква нарастване на средно- и висококвалифицирана работна сила, докато нискоквалифицираната работна сила се очаква да намалее значително (CEDEFOP, 2010)“ (Boutsiouki, 2018: 7). Несъответствието на квалификациите на младежите е посочено и в докладите от Полша, Украйна, Швеция, Италия. И тъй като основната (дори единствена) причина за несъответствието между образование и потребности на бизнеса е идентифицирана като

слабости на образованието, то и основните интервенции (мерки спрямо идентифицираната причина) са насочени към промени в образователната система, обучение на безработните; подобряване на професионалното образование и др.

Но има признаци, които показват, че може да има и други причини за несъответствието между образование и работни места.

Един от тези признаци е установяването на едновременно недостатъчно образование и свръхквалификация – твърде високо образование. Данни от изследвания, цитирани в националните доклади, потвърждават този факт (вж. табл. 4.1):

Таблица 4.1. Дял на свръхквалифицираните и на недостатъчно квалифицираните в Гърция, Италия и Украйна

Страна/източник	Свръх-квалифицирани	Недостатъчно квалифицирани
Гърция (ILO, 2014)	32% от всички заети и 16.6% от младежите	23.7% от всички заети и 7.1% от младите работници
Италия (OECD, 2015: 11; OECD, 2016)	18% от заетите	15% от заетите
Украйна (ILO, 2015: 50; ILO, 2014)	28.1% от всички заети и 23.2% от заетите младежи	8.9% от младите работници

Според националните доклади една от причините за свръхквалификацията е стремежът на младите хора да останат по-дълго в образованието и да повишат нивото на своето образование като реакция спрямо безработицата или неприемливото състояние на трудовия пазар, което ги кара да отлагат започването на работа, като удължават образованието.

Информацията от докладите подкопава валидността на тезата за неадекватността на образованието като основна причина за несъответствието между образование и потребности на бизнеса. Докладите посочват, че важна причина за наличието на свръхквалифицирани търсещи работа е стремежът чрез удължаване на образованието да се отложи включването в заетостта или да се увеличат шансовете за намиране на добра работа. И двете причини от своя страна се дължат на непривлекателното състояние на пазара на труда – безработица и ниско качество на заетостта. Така че не само състоянието на образованието, но и състоянието на пазара на труда е причина за появата на несъответствие между образование и потребности на бизнеса. Доказателство за това са и интензивните трудови емиграции от Централна и Източна Европа – те също са бягства от националните трудови пазари.

Впрочем и причините за недостатъчната квалификация също не се дължат само на образованието. Определен принос за това има и деиндустриализацията. През предишните периоди образователните системи са били адаптирани към подготовка на кадри за индустриални икономики. Деиндустриализацията ги изправи пред твърде различна структура на работните места/заетостта – както

бе посочено, възниква диференциация на работните места. Освен това образованието е инерционна система, която трудно се пренастройва към новата структура на работните места.

В резултат на диференциацията на работните места значителна част от завършилите образование се изправят пред необходимостта да заемат работни места с по-ниски или по-високи изисквания към тяхното образование и квалификация. Още повече че: „…дефинициите за „подходяща работа“ в различните държави – членки на ЕС, не са непременно в съответствие с принципите за качествени работни места и качествена заетост. Определението за „подходяща работа“ позволява субективна интерпретация от страна на услугите и бенефициентите“ (EAPN, 2014).

3.2. Адекватност на идентификацията на „Нежеланието да се участва в предлаганите мерки и в заетостта“ като причина за безработицата

Идентификацията на тази причина за безработицата е основание за прилаганата политика на активиране чрез мерки, оказващи натиск за заемане на предлаганите работни места. Както забелязват някои автори, упражняването на принуда чрез ограничаване на обезщетенията на лица, които отказват да участват в програми, става все по-често предпоставка за придобиване на трудов опит, включване в програми за обучение на работа и търсене на работа“ (O’Higgins, 2001: 114).

Идентифицирането на тази причина за безработицата обаче също поражда някои съмнения.

Изследователите подчертават една ключова констатация: изследваните лица са демонстрирали трайна привързаност към работата въпреки разочарованията и неуспехите, свързани с нископлатената работа и повтарящите се периоди на безработица. Интервюираните са избягвали да претендират за социални помощи. „Някои избягваха да предявяват претенции изцяло или поне толкова дълго, колкото биха могли. Тази силна привързаност към работата се учи през поколенията. Интервюираните са били наясно със социалните и психологическите ползи от работата и с личните негативни последици от безработицата“ (Shildrick et al., 2010: 5).

Тези резултати от изследванията не подкрепят мнението, че нежеланието да се участва в заетостта е автономна причина за безработицата, а следователно поставят под съмнение и ефективността на натиска за включване в заетост чрез прилагане на активация.

Освен това, както показват някои изследвания, засилването на принудата за участие в програмите снижава ефективността на интервенциите – доказано е, че схемите, включващи санкции за ограничаване на обезщетения, е малко вероятно да бъдат толкова ефективни, колкото доброволните програми (O’Higgins, 2001: 114). Упражняването на принуда може да доведе до негативни последици за търсещия работа – той/тя е принуден/а да приеме каквато и да е работа, или могат да бъдат наложени санкции за отказ на предложена работа. Посочените

по-напред данни за нивата на свръхквалификация могат да дадат представа за възможния мащаб и последиците от принуждаващите мерки.

Мерките, съдържащи силна принуда, може да имат и други последствия – те влияят върху поведението на работодателите. Работодателите например гледат на участниците в такива програми като на евтина и непретенциозна работна ръка, чието използване в рамките на програмата е много изгодно, особено ако този тип наемане на работа се възпроизвежда в рамките на същата или в друга подобна програма за наемане на безработни индивиди[51]. Поради това работодателите се стремят да ограничат разходите си за такъв вид наети лица и са по-малко склонни да им предлагат работа в края на програмата (Fay, 1996; O'Higgins, 2001).

Проучване на Европейската анти-бедност мрежа потвърждава, че: „…повишаването на конкурентоспособността и мерките за строги икономии оказаха силно въздействие върху качеството на работните места и заетостта. Заплатите бяха намалени, договорите станаха по-несигурни и нестабилни, правата на заетост се свиха и условията на труд се влошиха, докато много работни места напълно изчезнаха. Във време, когато рестартирането на икономиката и затягането на националните разходи са основна грижа на правителствата, социалното включване и анти-бедност измерението на заетостта изглежда са забравени или третирани като второстепенни" (EAPN, 2014: 34).

Изложеното по повод на „нежеланието да се участва в заетостта и програми за безработните" поставя под съмнение валидността на идентифицирането му като една от основните причини за безработицата, а поради това съответната мярка – активация, не е ефективно насочена. Но тази мярка поражда ред други ефекти, които са негативни за безработните. Ето защо EAPN например предлага други мерки за заетост – намаляване на несъответствието между личните профили и качеството на работните места: преразглеждане на определението за „подходяща работа" и хармонизиране на нейните параметри с ясна дефиниция на принципите на качествена работа (намаляване на възможността за субективна интерпретация) и осигуряване на повече и по-добре обучен персонал, така че публичните служби по заетостта да подобрят работата си (EAPN, 2014: 34).

3.3. Адекватност на идентификацията на икономическите фактори на безработицата

Както бе посочено по-горе, третата основна цел е субсидиране на заетостта. Причината, обуславяща тази цел, е липсата на достатъчно работни места. Това наистина е важна причина, защото, за да разчитат на някакъв успех

[51] Някои програми (субсидирана заетост) особено предразполагат към такова поведение независимо от наличието на формални изисквания за назначаване на работа след изтичането на срока на мярката. Наличието на неформална заетост на емигранти и широкото използване на легални форми на трудов и социален дъмпинг показват, че някои работодатели са склонни да се възползват от такива възможности.

програмите за заетост, трябва да е налице основна предпоставка – наличие на свободни работни места и да се подобрява или поне да се запазва качеството на работните места и заетостта. Ето защо се препоръчва: „За да се приеме подходящата форма на политики и програми, трябва да се анализира общата икономическа ситуация на страната. В допълнение и от жизненоважно значение се изисква актуален и точен анализ на трудовия пазар“ (O'Higgins, 2001: 164).

Всъщност през по-голямата част от последните десетилетия програмите за заетост бяха прилагани, без да е налице тази основна предпоставка за техния успех.

Както показват прегледът на контекста и националните доклади, най-значимата причина за безработицата е лошото макроикономическо състояние – липсата на растеж засяга всички в икономиката, като младежите са между особено засегнатите, тъй като младежката безработица има тенденция да бъде суперциклична и се колебае по-силно от безработицата при възрастните (Ryan, 2001; Gorlich et al., 2013).

Но какви са причините за лошото състояние на икономиката?

Обикновено като причини за лошите макроикономически показатели се сочат няколко кризи (1980-те години; 1990-те; 2007–2008), най-често – кризата от 2007–2008 г.

Идентифицирането на кризите като причини за безработицата, разбира се, има основания, защото данните показват, че например кризата от 2008 г. е оказала значително влияние – непосредствено преди 2008 г. безработицата, включително младежката, е намалявала, но след това значително нараства (за което, впрочем, изглежда допринесоха и някои от антикризисните мерки). Но въпреки че не е лишено от основания, това обяснение не е достатъчно пълно, а може да бъде и подвеждащо, ако от него бъде направен извод, че с преодоляване на кризата непременно ще се подобри и функционирането на трудовите пазари. Въпреки постигнатия растеж след кризата очакваната промяна, например в динамиката на работните заплати, не настъпи. По всяка вероятност само постигането на по-високи темпове на икономически растеж няма да е достатъчно за значителни промени в състоянието на трудовите пазари, без промени в типа на растежа, който бе описан по-напред.

За това говори и фактът, че безработицата, особено младежката, бе идентифицирана като проблем много преди кризата от 2008 г., а следователно и (поне част от) причините за безработицата са съществували и преди кризата. Този факт се забелязва ясно в данните за динамиката на безработицата, които показват, че средното ниво на безработица (процент от работната сила) в 11 най-развити европейски страни е нараствало значително – 6% (през периода 1974–83); 9.2% (през периода 1984–1993); 10.7% (през периода 1994–1998) (Maddison, 2006: 134). За отбелязване е, че по времето на „социалната държава“ ръстът на безработицата е по-малък от този след 1980-те години, когато започва демонтирането на социалната държава в развитите страни.

Тези данни се отнасят за общата безработица, но както е известно, динамиката на младежката безработица следва динамиката на общата, като при това нивата на младежката обикновено са по-високи от нивата на общата безработица.

Очевидно други фактори освен посочените кризи са влияели продължително върху динамиката на безработицата и съдейки по нивата ѝ, това влияние е по-силно от влиянието на кризата от 2008 г. – много преди настъпването на кризата средното ниво на безработица е нараснало повече от четири пъти между 1953 и 1973 г. и 1994 и 1998 г. Данните показват също, че през последното десетилетие на интензивно прилагане на програми за заетост не е настъпило значително и устойчиво понижение на безработицата. А след 2000 г., когато тя намалява, нейните нива не спадат значително под нивата, достигнати през периода 1994–1998 г. (през 2016 г. нивото е твърде близко до средното ниво през 1994–1998).

Ето защо Оскар Сканс (Skans, 2011: 40) предлага два важни извода. Първо, кризата не е довела до системно нарастване на относителната младежка безработица. Второ, страните, които изпитват високи относителни нива на младежка безработица по време на кризата, се характеризират преди всичко с високи относителни нива на безработица сред младите хора преди кризата.

Ето защо при обсъждането на лошите макроикономически показатели като причина за безработицата е добре да се вземе под внимание и нещо друго, което ред анализи напомнят: „...трябва да помним, че политиките, които ни доведоха до това, което сме днес, не бяха просто отговор на настъпващи промени, а често бяха умишлен избор. Всички страни в региона в крайна сметка са изправени пред подобни предизвикателства, въпреки различията във времевите рамки и националния контекст. И много граждани изпитват нарастващо чувство на несигурност и неравенство“ (ILO, 2017: 37).

Връщайки се към предходното изложение, можем да кажем, че лошата макроикономическа картина е просто низходящ склон на К-вълната, а възникването на този склон е резултат от икономически политики, които са били „умишлен избор“.

В заключение може да се каже, че мерките за заетост са насочени на индивидуално ниво и целят промени в индивидуалното поведение, така че да се увеличи предлагането на работна сила, докато основните причини за безработицата имат структурен характер и се държат на други политики.

Съответствието между цели на мерките и причини за безработицата – обобщение

Прегледът на основните цели на програмите за заетост: повишаване на използваемостта (пригодността) чрез обучение; преодоляване на нежеланието да се работи чрез натиск (принуда) да се започне работа; субсидиране на заетост (за да се създадат работни места), показва, че съществува определено несъв-

падение между тези цели и един широк комплекс причини за безработицата, такива като: спад на темповете на икономическия растеж, промени в типа на растежа, дерегулация на трудовите пазари, спад на агрегираното търсене на труд, свръхпредлагане на работна сила, което изкривява функционирането и намалява социалновключващия капацитет на трудовите пазари и т.н. Повечето (а по-вероятно – всички) тези причини са резултат от политики и законови промени.

Посоченото несъвпадение означава, че връзката между мерките и основните причини за безработицата е сравнително слаба и вероятно не е осигурила достатъчна ефективност на мерките, особено за някои от таргет групите, към която те са били насочени. Прилагането на мерките например осигурява навлизане в трудовия пазар на индивиди и групи, които са извън заетостта, но в много по-малка степен може да постигне други две цели: значително и устойчиво намаляване на безработицата и особено – социално включване на заетите.

Информацията от националните доклади потвърждава заключението за несъответствие между предприетите мерки и най-значимите причини за безработицата, поради което основните причини за безработицата остават незасегнати и продължават да действат. Отговаряйки на въпроса „Адресират ли съществуващите политически интервенции основните причини за безработицата и социалното изключване на младите хора?“, в докладите често се споменава, че мерките на политиката по заетостта при младите хора не се справят с основните причини за младежката безработица.

Докладите (с изключение на Германия и донякъде – Швеция), от една страна, подчертават силното влияние на структурните фактори върху младежката безработица, а от друга, че повечето от мерките, които се прилагат в момента, са насочени към предлагането на пазара на труда (мерките предлагат главно образование и обучение на младите хора и оказват натиск за започване на работа) и не адресират структурните фактори. Както посочва италианският доклад: „Проблемите на страната обаче са сериозни и само системен подход може драстично да намали значителните социални, икономически и трудови неравенства, които засягат младите хора“.

Като се има предвид това, става възможно да се даде друго описание на „лошите времена“, споменати от О. Сканс (Skans, 2011: 43) – икономическата динамика в периода след 80-те години на миналия век има характер на низходяща фаза на цикъла на Кондратиев („дълга вълна на Кондратиев“, K-вълни или, както предложи френският икономист Симианд – Суперцикъл). Очевидно комбинацията от икономически растеж и нарастваща безработица и бедност отличава този модел от друг модел, характеризиращ се с комбинация от растеж и намаляване на безработицата и бедността. При сегашния модел самата икономическа динамика генерира безработица и бедност. Следователно терминът „не-развитие“ или „растеж без развитие“ улавя основните характеристики на модела на растеж, който доминира в много страни от 80-те години на миналия век.

И точно в такива условия са прилагани политиките за заетост. В действителност не само е липсвал ключов фактор за успеха на политиките (благоприятна икономическа динамика), но и други свързани с него фактори – регулиран и балансиран, социалновключващ трудов пазар. Липсвали са и онези икономически политики, политики на трудовия пазар и социални политики, които са могли да променят ключовите фактори на заетостта/безработицата и да сложат край на „лошите времена“. Вместо това еволюцията на икономиката след началото на 80-те години е била доминирана от други политики като „...политиките за дерегулация на трудовите пазари, редукция на правителствената интервенция в пазарната икономика и потребителското търсене, преразпределение на доходите от ниските заплати към печалбите и заплатите на мениджмънта, както и от дерегулацията и либерализацията на националните и международни финансови пазари“ (Hein, 2011: 57).

Изглежда това е основната причина, която ограничава ефективността на политиките за заетост – те не са в състояние да променят въздействието на други политики, за да постигнат социално значима промяна (подобрение) на макрониво. Постигането на такова подобрение е въпрос на промени в широк кръг политики – много изследователи отдавна подрепят това виждане. И пак поради същата причина, ако не бъдат извършени такива промени, политиките за заетост едва ли могат да постигнат значителни подобрения на заетостта и социалното включване на заетите.

4. Последствия от политиките за повишаване на заетостта

4.1. Въздействие на активирането върху пазара на труда и неговите резултати

Въпросът, който възниква, е как влияе активирането върху пазара на труда в условия на икономически спад, когато предлагането на свободни работни места е намалено значително.

Очевидно, когато търсенето на труд е слабо, увеличеното предлагане на труд поражда свръхпредлагане на труд – ситуация, при която икономиката не може да абсорбира увеличеното предлагане на труд, без да влоши качеството на работните места и на заетостта. Тъй като връзката между свръхпредлагането на труд, от една страна, и цената на труда, или по-общо казано – качеството на работните места, от друга, е азбучно правило в икономическия анализ, то следва, че критиците на активирането вероятно са прави, когато твърдят, че в условия на неблагоприятни шокове в търсенето на труд активацията само размества опашката на безработните – тези, които са преминали през мерките, например програми за преквалификация, изпреварват безработните, които не са преминали през такива програми. Но този ефект не е единствен. Има достатъчно основания да се очаква, че продължителното прилагане на активация (около 20–25 години) е породило други и много по-значими последствия освен

разместване на чакащите на опашката за работа. Заедно с това изглежда са прави онези, които подобно на Дж. Мартин (Martin, 2014) считат, че влиянието на активацията върху трудовите пазари не е добре познато, и по-конкретно – че правителствата са обърнали малко внимание на „цунамито в развитията на трудовия пазар, предизвикано от активирането“ (EAPN, 2017: 3).

Това цунами от предлагане на труд се стоварва върху пазар, който е в особено състояние. Както бе посочено, основната особеност бе, че през същия период повечето трудови пазари преживяха мащабна либерализация/дерегулация. Политици и учени твърдяха, че дерегулациите ще постигнат добри резултати, като освободят пазара (пазарните сили) от ограниченията, които им бяха наложени преди това, чрез широките регулации. Икономическият контекст вече бе посочен – сравнително ниски темпове на икономически ръст, ниска инвестиционна активност и ниско търсене на работна сила.

Резултати от емпирични изследвания на влиянието на увеличеното предлагане на труд (предизвикано от други причини, например от имиграция) потвърждават теоретичните очаквания – увеличеното предлагане на труд се разглежда като шоково предлагане на труд, което влияе върху участието в трудовия пазар и средните заплати на имигрантите и местните работещи: относителното предлагане на труд от местните хора намалява, но техните средни заплати нарастват; докато предлагането на труд от имигранти нараства, но техните средни заплати намаляват. Разбира се, това влияние на увеличеното предлагане на труд е диференцирано в зависимост от признаци като образование, квалификация и др. Например посочените ефекти от увеличения приток на работна сила са значителни при лицата с ниско образование и намаляват с повишаването на образованието на заетите (Ottaviano & Peri, 2012). Един друг важен ефект от увеличения приток на работна сила и засилената конкуренция между индивидите е увеличаване на неравенствата в заплатите[52].

Увеличеното предлагане на труд може да породи такива ефекти, дори и в условия на икономически растеж, тъй като фирмите може да извличат изгода от увеличеното предлагане на труд, като поддържат сравнително ниска цена на труда: било пряко (чрез задържане ръста на реалните заплати или намаляване на други свързани разходи) или косвено (като поддържат ниско качество на работните места и заетостта). Признак за такова поведение може да бъде и ниската инвестиционна активност на фирмите дори ако дейността им преживява експанзия.

---

[52] За отбелязване е, че изследванията през периода на интензивно прилагане на активация показват засилено влияние на образованието върху включването на индивидите в трудовия пазар. Но обикновено се счита, че този факт не се нуждае от допълнителни обяснения и въпросът доколко засиленото влияние на образованието се дължи на увеличеното предлагане на труд (засилената конкуренция между индивиди с различен човешки и социален капитал) остава без особено внимание.

Но в условия на икономическа депресия и дерегулация на трудовия пазар въздействията на увеличеното предлагане на труд са по-силни и по-неблагоприятни както за безработните, които ползват програмите, така и за заетите (Jenkins, 2010). В такива условия фирмите обикновено не са склонни да увеличат производствения си капацитет (да инвестират в него) не само в периоди на рецесия, но дори и в ранните етапи на възстановяване, ако не са сигурни, че растежът на търсенето ще бъде стабилен и ще е в състояние да поддържа допълнително създадения капацитет. Ето защо в период на рецесия те обикновено намаляват мащаба на основните си дейности, тъй като са изправени пред ограничени продажби (ниско търсене) и тяхната логика, насочена към рентабилността, не им позволява по време на рецесия и дори за определен период след това да запазват своя потенциал и работниците, които са наели. Емпиричните резултати потвърждават това (напр. в Обединеното кралство и Германия), където безработицата се е увеличила за двадесет години (между 1980 и 2000 г.) поради недостатъчни инвестиции (Arestis & Biefang-Frisancho, 2000).

Качество на резервоара от безработни

Тогава какво се случва, ако фирмите все пак увеличат броя на заетите в период на рецесия? Променят ли логиката си, насочена към рентабилността, и дали приемат да намаляват рентабилността си, или намират начини да бъдат печеливши, когато поемат излишъка от труд, създаден чрез активирането?

Очевидно е, че в периодите на икономическия спад фирмите могат да наемат нови работници главно чрез нестандартни форми на заетост и така все повече създават „вторични“ работни места (нискокачествени работни места – нискоквалифицирани, ниско заплащани, частични (на непълно работно време) и други подобни видове работни места, които целят преодоляване на икономическите бариери пред заетостта. Точно такива са повечето от създаваните през периоди на депресия нови работни места. „Основните“ и „вторичните“ работни места изглеждат функционално свързани – второстепенните работни места позволяват на фирмите да променят производството, без да нарушават структурата на заетостта на основните работни места. В този случай шансовете за нови наети (пренаети) работници да заемат наистина продуктивни работни места са малки и може да се очаква, че колкото повече безработни преминават към статуса на непълно заетите, толкова по-значителен ще е натискът върху качеството на работните места и в частност върху заплатите в икономиката. Когато обсъждат тази тема, някои икономисти използват термина „качество на резервоара от безработни“. Обикновено терминът означава способността на безработицата да ограничава исканията на работниците по повод на заплатите.

Всъщност безработицата не само ограничава исканията на заетите за нарастване на заплатите, но може да постига и много по-широк ефект, който, най-общо казано, се състои в това, че в условия на нарастваща (висока) безработица нараства и склонността на работещите да приемат влошаване и на дру-

ги дименсии на качеството на работните места, освен равнището на заплащане. Разбира се, ограничаването на исканията по повод на заплатите е централен аспект на влиянието на безработицата, който е свързан с възможността онези, които искат повишаване на заплатите, да бъдат заместени с безработни, които биха се съгласили да работят за сравнително по-ниски заплати. Някои проучвания показват, че само краткосрочната безработица има такова влияние (Bank of England, 2013: 28). Но друго проучване показва, че „макар краткосрочната безработица да е по-важна, потенциалният низходящ ефект на дългосрочната безработица върху заплатите не трябва да се пренебрегва“ (Bank of England, 1997: 8–9).

Изследвания на някои икономисти, включително и един спор по повод ефективността на програмите за заетост, значително допринесоха за изясняване на посочените ефекти от безработицата (Mitchell, 1990; Mitchell, 2001; Sawyer, 2003; Ramsay, 2002–2003; Mitchell & Wray, 2005). Мичел подчертава, че кръгът на групите, които определят „качеството на резервоара на безработните“ (т.е. могат да влияят върху ограничаването на работните заплати), е по-широк от краткосрочно безработните: освен тях има и друг значителен източник на излишна работна ръка, който обуславя договарянето на заплатите – непълно заетите, т.е. заети в нестандартни форми на заетост (работа на непълно работно време и др.). Точно такава е формата на (субсидирана) заетост, чрез която се намалява безработицата през разглеждания период. И последствията съответстват на такава заетост.

Изследователите посочват, че непълно заетите представляват неизползван набор от потенциални работни часове, които могат да бъдат включени в пазара на труда по относително евтин начин, ако работодателите желаят това. В допълнение може да се добави: и ако безработните бъдат принудени да се включат в заетостта чрез активация.

По този начин непълно заетите могат да влияят върху формирането на заплатите в икономиката и по-конкретно – могат да генерират стагнация или намаляване на заплатите. В случай че непълната заетост се увеличава, тя влияе върху определянето на заплатите по същия начин, както и безработните – възниква натиск за намаляване на заплатите. Така се появяват повече източници на натиск върху нивата на заплатите – краткосрочно и дългосрочно безработните, а когато те се присъединят отново към наетата работна сила, както това често става – чрез непълна заетост, тогава те влияят на определянето на заплатите чрез непълната заетост и характерните за нея ниски нива на заплащане.

Натискът, който безработните, които са преминали към статус на непълно заети, оказват върху заетите, не се изразява само в дисциплиниране на техните искания за увеличаване на заплатите. Резервоарът на непълно заетите увеличава склонността на всички заети да приемат и други неблагоприятни за тях промени в условията на труд.

Този натиск, разбира се, нараства значително, ако към посочените групи се добавят и такива, които обикновено се считат за изключени от заетостта. Например конкуренцията за наличните работни места нараства значително, ако въз-

растните работници, вместо да бъдат изведени от заетостта, бъдат задържани чрез увеличаване на възрастта, на която могат да напуснат (да се пенсионират).

Разбира се, най-уязвимите групи най-често заемат второстепенни работни места и се превръщат в непълно заети: „…жени, младежи, мигранти и др. са непропорционално представени в нестандартните форми на заетост. Разбира се, за тях тези форми на заетост улесняват включването им в трудовия пазар, но не им осигуряват адекватни доходи, сигурност и защита“ (ILO, 2017: 44). Към тази група със сигурност може да се отнесат и болните, хората с увреждания и най-възрастните, ако бъдат принудени да се включват в трудовия пазар, без те самите да желаят това.

Имайки предвид всичко това, може да се предположи, че при наличието на определени условия активацията допринася все повече работници да се конкурират за ограничен брой работни места, чието качество в много случаи намалява, реалната средна работна заплата също е ограничена, границите на работното време стават неясни и отговорността за социалната защита и пенсиите все повече се пренася към индивида и т.н. (ILO, 2017: 44). В крайна сметка може да се определи един комплекс от условия, при които може да влязат в действие посочените каузални връзки. Тези условия включват: сравнително слаб икономически растеж и ниска инвестиционна активност; либерализиран трудов пазар и увеличена уязвимост на заетите, ниска/намалена сигурност на работното място поради отслабена законова и профсъюзна защита на работното място; абсорбиране на увеличеното предлагане на труд се постига главно в рамките на съществуващите фирми; интензивна активация (натиск върху незаетите да се включат в заетостта чрез редукция на социалната защита). Може да се очаква, че резултатите от този комплекс от условия са: повишаване на заетостта, нарастване на несигурната заетост; влошено качество на работните места поради увеличаване на вторичните работни места и влошеното качество на заетостта; намаляване на работните часове на един работник; стагнация или дори спадове в производителността на труда; стагнация или намаляване на реалните работни заплати и увеличаване дела на работещите бедни, намаляване на дела на труда в доходите; увеличаване на неравенствата в доходите; нарастване на бедността и др.

4.2. Качество на заетостта (използване на трудовия потенциал на заетите и форми на заетост)

Логично е да се потърсят емпирични потвърждения за посочените въздействия на активацията и условията, в които тя се прилага. Проектът EXCEPT представя информация за такива промени в използването на трудовия потенциал на заетите[53] и във формите на заетост.

---

[53] Постоянното намаляване на показателя се нарушава само в три години – през 2006 г. се запазва същият брой часове от 2005; през 2004 г. броят на часовете нараства с един час спрямо предходната 2003; през 2015 г. броят на часовете нараства с два часа

Така например нарастването на заетостта при бавно растящо или стагниращо производство оказва влияние върху динамиката на средния брой отработени часове от един работник. По данни на OECD средногодишният брой на отработени часове на един работник постоянно намалява през периода 2000–2016 г. – от 1829 до 1763 часа. Естествено, намаляването на броя на отработените часове е свързано и с намаляване на заплащането на труда.

Динамиката на непълната заетост и несигурността на заетостта се проявява и в намаляване дела на по-стабилните форми на договори (напр. безсрочни договори) и увеличаването на други форми на договори, по-нестабилни и несигурни (напр. срочни договори, работа през агенции, самостоятелна заетост и т.н.). Доклад на генералния директор на МОТ (ILO, 2017) подчертава това, което може да се очаква: увеличаването на работните места във фирмите, когато икономическата конюнктура не е благоприятна, поражда нестандартни („вторични“) работни места: „...в много случаи това е придружено от сериозни ограничения за тяхното участие във вземането на решения и прехвърлянето на различни рискове към отделни работници, на които често липсва представителство, което да отстоява правата, свързани с работата“. Статистически данни и резултати от многобройни изследвания потвърждават този извод. През 2016 г. делът на работещите на непълно работно време е най-висок в Холандия, Австрия, Германия, Белгия, Обединеното кралство, Швеция, Дания и Ирландия, където работата на непълно работно време съставлява повече от 20% от работата на всички заети. Даже в Германия, една от малкото сравнително успешни икономики през периода, мерките за подкрепа на заетостта до голяма степен са били насочени към „споделяне на труда“, т.е. разпределяне на броя на отработените часове между по-голям брой работници, поради което средната продължителност на работното време е под средната за ЕС, както посочва националният доклад от Германия (NR Germany, 2016).

Данните на Евростат показват, че в ЕС-28 през 2016 г. делът на служителите на възраст 15–74 години с договор за ограничен срок е 14.2%. В някои страни (Полша, Испания, Хърватия, Португалия, Нидерландия) делът на тези с временни договори е между 20 и 27%. Сред останалите страни – членки на ЕС-28, делът на служителите, работещи по договор с ограничена продължителност, варира от 71.0% в Словения до 1.4% в Румъния. Евростат подчертава също, че за повечето страни най-малко вероятно е мениджърите да имат договори с ограничена продължителност, а служителите с по-нисък статус най-често имат такъв. Евростат споменава също, че склонността да се използват договори

спрямо предходната 2014 г. Но тези епизодични прекъсвания не променят тенденцията към намаляване на броя на отработените часове, която е характерна за периода (2000–2016). Делът на работната сила в ЕС-28 във възрастовата група 20–64 години, чиято основна работа е непълен работен ден, се е увеличил от 14.9% през 2002 на 18.9% през 2016 г.

с ограничена продължителност в страните – членки на ЕС, е свързана с предлагането и търсенето на труд и оценките на работодателите относно потенциалния растеж/свиване и лекотата, с която работодателите могат да наемат и уволняват.

Налице са и ред други практики на наемане, които също са форми на некачествена заетост. В България например съществуваше практика работници да отиват на работа всеки ден и там да им казват дали през този ден ще има работа за тях или не. Подобна практика се среща и в Обединеното кралство, където концепцията за „договор с нулев час“ („zero hour contract“) означава, че хората са на постоянно дежурство, чакат да се свържат с тях за нерегулярно работно време, както и че доходите са несигурни. В Германия „мини работни места“ означават заплати не по-високи от 450 евро, краткосрочни договори и намалена закрила на заетостта и социалното осигуряване, включително пенсии и обезщетения за безработица.

В изследване на Европейската анти-бедност мрежа (EAPN, 2013: 30) се посочва, че според по-голямата част от националните мрежи на EAPN несигурните форми на работа са в тясна връзка с лишенията и ежедневните трудности на хората. Отрицателното въздействие на тази корелация се засилва от все по-структурното измерение на несигурността. Това означава, че нестабилната работа вече не може да се счита за временен преход към по-стабилна форма на работа, а като продължително, устойчиво състояние. Поради ефекта на „въртящата се врата“ между периодите на безработица и работа достъпът до сигурна заетост става все по-труден, особено за по-уязвимите групи. Когато заетостта е несигурна и продължителността на договора е нестабилна, рискът да не отговаряте на условията за обезщетения за социална закрила също се повишава. Същото проучване подчертава още, че нискокачествените работни места може да означават липса на достъп до обезщетение и защита при уволнение, не е възможно човек да разполага с необходимите ресурси за нова фаза на безработица и да се опитва да намери друга работа. В средносрочен план нискокачествените работни места предполагат ниво на нестабилност и несигурност, което ограничава способността на човек да се изправи срещу множеството предизвикателства, присъщи на различните фази на живота.

4.3. Динамика на работните заплати

Проектът EXCEPT (както и редица други проучвания) показва, че несигурните форми на работа и непълната заетост обикновено са свързани с ниски заплати и нестабилност на доходите.

Отслабването както на законовата, така и на синдикалната защита на заетите заедно с високите нива на безработица, „резервоара на безработните“ и други фактори променят значително „баланса на силите“ на пазара на труда. На корпоративно ниво тези промени доведоха до дисбаланси, които промениха разпределението на доходите. Информацията от различни източници потвърждава мнението, че в условията на непълна заетост и несигурни работни места (слаба

защита на работните места) фирмите могат да задържат растежа на заплатите и да преследват по-високи печалби.

В резултат на това динамиката на заплатите през поне три десетилетия е доминирана от две тенденции. Първата е към ограничаване на повишаването на реалните заплати, а другата е към увеличаване на неравенството в заплатите. Както се споменава в публикацията на Eurofound (Eurofound, 2017: 12): „Добре установено е, че неравенството в заплатите нараства в много развити икономики през последните две или три десетилетия, въпреки че има важни изключения и разлики по отношение на степента и времето на промяна в отделните страни. Най-ясното и интензивно разширяване на неравенството в заплатите се случи в САЩ и Обединеното кралство през 80-те години …, като се разпростира в по-умерена форма в много европейски страни през 1990-те и 2000-те години (с някои забележителни изключения като Франция)“. Други изследвания идентифицират „...общ модел от средата на 80-те години на миналия век в европейските страни на национално ниво, където най-високите децили вземат нарастваща част от приходите, генерирани в икономиката, докато най-бедните 10% губят позиции. Подобна еволюция се наблюдава в по-голямата част от региона на ОИСР, включително в Съединените щати, където нарастването на най-високите доходи е особено силно. Няколко европейски държави се открояват от този модел...“ (Bonesmo, 2012).

Що се отнася до ограниченията на реалните нива на заплатите, Европейският синдикален институт публикува (юли 2013 г.) преглед на развитието на заплатите в Европейския съюз (2000–2012 г.) под формата на „визуална карта“. Констатациите показват нарастваща безработица, съчетана с намаляване на заплатите. Картата описва заплатите като основна цел на мерките за икономии в цяла Европа. Както посочва проучването, тази тенденция не е решила проблема с „конкурентоспособността“ (ETUI, 2013). Всъщност ограничаването на заплатите не е довело до поевтиняване на продукцията, а до увеличаване на печалбите на фирмите.

Статистическите данни описват България като най-яркия пример за ниски заплати. Динамиката на заплатите в Германия също е свързана с продължителни ограничения на заплатите (за около 20 години, от 1990 до 2010 г.). Макар и в различни периоди и степени, други страни (Полша) също претърпяха намаляване на реалните заплати. „Моделите“ на промените в Обединеното кралство, Италия и Гърция имат прилики с тези в Полша и България, но без да се постигне толкова значителна стагнация в реалните доходи от заетост, съответно толкова високи нива на работещи бедни и абсолютна бедност (недостиг на основни стоки и услуги). В Италия спадът на цената на труда е спрян през 2010 г., когато заплатите започват да растат. Изследователи от Обединеното кралство описват следната динамика в националния доклад за ОК: „За най-ниските 15% от служителите през 1975 г. делът на нископлатените работници във Великобритания достига връх от 23% през 1996 г. (Corlett & Whittaker, 2014: 6). Оттогава съотношението се е променило малко – тъй като един от всеки пет служители (22%,

или малко над пет милиона лица) в Обединеното кралство е спечелил по-малко от прага за ниско заплащане през 2013 г. Според статистиката на ОИСР (2016 г.) делът на нископлатената работа в Обединеното кралство е по-голям, отколкото в другите западноевропейски страни през последните две десетилетия (1996–2016 г.). Освен това броят на работниците, които печелят по-малко от издръжката на живота – сумата, която се предполага, че осигурява на работник на пълно работно време (средно за различните видове домакинства) средствата за постигане на минимален стандарт на живот, както е определен от членовете на обществеността, в Обединеното кралство се е увеличил от 3.4 млн. (14% от всички служители) през 2009 г. до 4.9 млн. (20%) през април 2013 г. (Whittaker & Hurrell, 2013). По-специално делът на младите хора, които са класифицирани като нископлатени, се е увеличил повече от три пъти през последните четири десетилетия (Pennycook, 2012)“ (Yoon, 2018: 4).

Това означава, че маргиналните работни места, заемани от „…жените, млади работници; нискоквалифицирани работници; хора с увреждания; представители на етническите малцинства, работещите на непълно работно време и на временни работни места е по-вероятно да бъдат нископлатени…“ (McKnight et al., 2016: 3). Всички тези групи са основната част от онова „цунами“ от търсещи работа, което активацията изпрати на трудовия пазар, променяйки съотношението между търсене и предлагане на работна сила.

Изследователите от Обединеното кралство, участващи в проекта EXCEPT, посочват също, че характеристиките на работата, свързани с ниско заплащане, са ръчен труд, работа в частни/доброволчески сектори и търговия на дребно и едро, работа в заведения без признаване на синдикатите и работа в малки предприятия (под 25 служители). В допълнение други изследователи (Pennycook et al., 2013) твърдят, че е по-вероятно тези, които са на ниско платена работа, да имат договор с нулеви часове, отколкото тези, които не са на такава работа. Тъй като при договора с нулеви часове работодателят не е длъжен да предлага на служител определен брой работни часове, тези нископлатени работници са изложени на по-висок риск да бъдат в уязвимо положение на пазара на труда със своите несигурни доходи, нестабилни работни места и лоши условия на труд (Dynan et al., 2007).

Резултатите от проекта EXCEPT позволяват да се заключи, че спадът в разходите за труд и запазването на ниските разходи за труд (ниски нива на голяма част от индивидуалните заплати) обикновено са свързани основно с два вида политики – директно ограничаване на динамиката на заплатите (Германия е най-яркият пример) или косвено ограничаване – чрез активацията, дерегулация на пазарите на труда (промяна на социалната и правната структура на пазара на труда) и в резултат на това – промяна на начина, по който функционират пазарите на труда (такъв е случаят на повечето от изследваните страни, с изключение на Швеция и в известна степен Германия).

Въпреки различията във всички страни (може би с изключение на Швеция) се забелязват сходни характеристики – като решение на нарастващата безрабо-

тица са използвани и все още се използват: силен натиск върху безработните да приемат налични работни места; намаляване на реалните заплати; разширяване на абсорбиращия капацитет на пазарите на труда чрез увеличаване на броя на несигурните работни места в съществуващите икономически субекти в условия на неблагоприятен тип и темпове на икономически растеж, вместо развитиен тип растеж, увеличаване на инвестициите и разширяване на търсенето на труд, способно да създаде качествени работни места.

Графиката на Schulten and Luebker (2017) по-долу ясно илюстрира динамиката на договаряните заплати.



Графика 4.1. Развитие на договорените заплати в еврозоната, 2001–2017, промяна в % в сравнение с предишната година (реален и номинален растеж)

Източник: Графиката е копирана от Schulten & Luebker 2017, налична е на: https://socialeurope.eu/wont-wages-europe-rise

Мерките за заетост (по-конкретно – активацията) сигурно имат значителен принос за тази динамика. Нещо повече, наследството от механизмите за намаляване на безработицата и особено комбинацията от активация, промени в правната рамка на трудовите пазари и голям брой маргинални работни места вероятно ще затрудняват постигането на развитиен икономически растеж и по-конкретно – постигането на позитивни промени в динамиката на работните заплати. Икономистите предполагат, че заплатите трябва да растат, за да се прекъсне цикълът на слабо търсене, ниска инфлация, задълбочаваща се стагнация на инвестициите и нисък растеж на производителността (Schulten and Luebker,

2017). Институции като Европейската централна банка, Международния валутен фонд, Европейската комисия също подкрепят тази диагноза и посочват, че е необходимо нарастване на работните заплати. Но ръстът на заплатите е слаб, тъй като натискът за приемане на непълна заетост (несигурни договори, заетост на непълно работно време и т.н.) и неговото въздействие върху процеса на определяне на заплатите остават широко разпространени, а институциите за определяне на заплатите са силно отслабени.

4.4. Работещи бедни

Ред проучвания изследват подробно въпроса за бедността сред работещите, като разглеждат дефинициите, причините, политиките. Проучване на EAPN показва, че ниските заплати, често под прага на бедността, не са достатъчни, за да може човек да задоволи нуждите от достоен живот. Понякога заплатите са толкова ниски, че работата просто не се изплаща, което означава, че значителна част от заплатата е предназначена за плащане на разходи, свързани с работата, като транспорт от дома до службата или грижи за деца/възрастни. В резултат наличието на работа понякога оставя човек в по-лошо положение по отношение на бедността. Освен това ниските заплати означават ниски осигурителни вноски, включително за бъдещи обезщетения за безработица и пенсии, което означава, че човек е обречен на бедност както в настоящето, така и в бъдещето (EAPN, 2013).

Информацията от повечето национални доклади в проекта EXCEPT като цяло потвърждава наблюдението на ETUI, че в много страни предишните (преди кризата 2008 г.) нива на жизнен стандарт все още не са възстановени. Например в Италия въпреки 7-годишния период на растеж на заплатите докладът (Ricucci et al., 2018) посочва значително увеличение на дела на работещите бедни (Bertolini, 2011; Carrieri, 2012; Meo, 2012; Saraceno, 2015). В полския доклад (Zapała-Więch, 2018) се споменава, че: „около 25% от полските служители принадлежат към групата на работещите с ниска заплата“. В Гърция „бедността на работещите остава доста стабилна, въпреки че има пик през 2012 г. (2010–2015 г.: 13.9%, 11.9%, 15.1%, 13.1%, 13.4%, 13.4%) (Boutsiouki, 2018). В доклада от ОК (Yoon, 2018) се отбелязва, че ниското заплащане продължава да бъде основна характеристика на заетостта и голям брой нископлатени работници се сблъскват с различни предизвикателства като несигурност на доходите, нестабилност на работното място и бедност на работещите. В Естония „делът на работещите бедни не се е увеличил по време на икономическата рецесия, но започна да нараства веднага след това“ (Taru, 2018). В Украйна: „...ако няколко членове на домакинството са заети, няма гаранция, че домакинството не е в бедност“ (Sologub et al., 2018). Ситуацията в България е доста подобна (Jeliazkova et al., 2018).

Нека отново да напомним, че направеният преглед на предварително определения комплекс от условия, в които мерките за заетост може да оказват

неблагоприятно влияние върху трудовите пазари и техните резултати, показва, че в изследваните страни, макар и в различна степен, е съществувал почти целият комплекс такива условия. Всички страни са преживели период на сравнително слаб икономически растеж и ниска инвестиционна активност (стагнация или намаляване на свободните работни места), либерализиран трудов пазар с (ниска/намалена) сигурност на работното място и увеличена уязвимост на заетите; отслабена законова и синдикална защита на работното място. Същевременно политиките за заетост разчитат само на съществуващите фирми за абсорбиране на предлагания труд и на техния капацитет да разширят своите дейности и да постигнат растеж; прилагана е силна активация (натиск върху незаетите да се включат в заетостта чрез редукция на социалната защита).

Този комплекс от условия поражда нова структура на заетостта – повишаване на дела на маргиналната заетост (влошено качество на работните места поради увеличаване на второстепенни работни места и влошено качество на заетостта), намаляване на часовете, отработени от един работник; стагнация или дори намаляване на производителността на труда; отслабване на социално включващия потенциал на трудовия пазар (стагнация или намаляване на средната реална заплата на един зает, освен влошеното качество на работните места и заетостта); увеличен дял на работещи бедни, намаляване на дела на труда в доходите и увеличаване на неравенствата в заплатите и въобще в доходите; нарастване на бедността и др.

4.5. Функционално разпределение на доходите – частта на труда в дохода

Посочената по-горе динамика на заплатите породи и други промени: от началото на 80-те години на миналия век настъпват значителни промени във функционалното разпределение на доходите. Този проблем вече бе разгледан в предходното изложение (във връзка с политиките за развитие), но поради изключителната му значимост тук отново ще го отбележим. Мащабът и естеството на тази промяна породиха силен интерес сред изследователи и международни организации (EC, 2007; Glyn, 2009; ILO, 2011; IMF, 2007; Ryan, 1996; Wolff, 2009; Wolff & Zacharias, 2009; Hein, 2011; Guerriero, 2012). „Фокусирайки се върху промените на дяловете на производствените фактори с течение на времето, изследователите намират общо намаляване в дела на труда в общия доход през последните няколко десетилетия. Като цяло умереното нарастване на дела на труда в средата на 1970-те е последвано от стационарен модел в края на 1970-те и началото на 1980-те. Впоследствие дяловете на труда падат значително“ (Guerriero, 2012). Изследванията по проблема обаче обикновено го разглеждат сам по себе си, т.е. без да го свързват с целия комплекс от политики – икономически, социални и на трудовия пазар.

Предходното изложение насочва именно към факторите на промяната във функционалното разпределение на доходите. Впрочем в рамките на проекта

EXCEPT този проблем също бе изследван. Информацията показва, че макар и в различна степен всички страни, участващи в проекта, са претърпели спад на дела на труда в доходите. Изследователите посочат, че динамиката на дела на труда в доходите е резултат от различни комбинации от намаляване на заетостта и разходите за труд. С малки изключения изследваните страни са преживели периоди на значителни колебания в цената на труда (ограничения и увеличения на заплатите) и динамиката на реалните заплати е свързана по различни начини с динамиката на заетостта. В някои страни и двете намаления (на заплатите и заетостта) са значителни и периодите на двата вида промени повече или по-малко съвпадат във времето, в други спадът на заплатите изглежда по-значителен от спада на заетостта (Германия), а в трети (Швеция) – спадът в заетостта е съчетан с относително устойчиви и дори нарастващи нива на реалните заплати. Продължителността и „дълбочината“ на двата вида спадове бяха особено значими например в страни като България и Полша, където ограниченията на реалните заплати изглеждат сравними със степента на намаляване на заетостта, поне за определени периоди. Гърция също има устойчива тенденция на спад в заплатите и е единствената страна, където тенденцията се запазва дълго (поради мерките за преодоляване на дълговата криза).

5. Дългосрочни последствия от текущите политики

5.1. Младежите и пазарът на труда

Заетостта на младежите се формира не само и дори не толкова под влиянието на специфичните мерки за младежка заетост, колкото под въздействието на общия комплекс от политики и други фактори, който формира заетостта на другите възрастови групи. Но изглежда за младежите ефектите от оказваните въздействия общо взето са по-неблагоприятни. Основания за такова предположение ни дава информацията, че съществува специфичен младежки трудов пазар или поне позициите на младите хора на пазара на труда изглеждат значително по-неблагоприятни в сравнение с други възрастови групи: качеството на работните места, които младежите заемат, е по-ниско, младите работници обикновено имат по-ниски заплати, по-слаба социална защита и по-висока несигурност на работното място. Подобни характеристики са специално подчертани в националните доклади от Гърция, България, Полша и Италия.

Важен факт е, че в много случаи коефициентът на заетост на младите работници не се подобрява по радикален начин въпреки относително по-ниските заплати на младите работници и общото намаляване на заплатите след 90-те години на миналия век. Нещо повече – в страните, където нивата на реалните заплати са ниски (близо до или дори под разходите за живот), младите работници са „прекомерно представени“ в групата на работещите бедни. Много проучвания показват също, че младите работници е по-малко вероятно да бъдат обект на законодателство за защита на заетостта. Почти неизменно такова законода-

телство изисква квалифициращ период, какъвто младите нямат, а обезщетението за безработица обикновено се увеличава с трудовия стаж. Така че и поради тази причина новопостъпилите служители са „по-евтини“ при уволнение. И това засяга младите хора непропорционално (O'Higgins, 2001; 41). Оценявайки ефективността на обезщетенията за дългосрочно безработните, националните експерти от Европейската мрежа за социална политика определят като „много добри“ системите в 4 от 35 държави. В другите страни ефективността се разглежда като „много слаба“ (Vanhercke, Natali & Bouget, 2016).

Националните доклади потвърждават тези констатации и дават допълнителни доказателства за по-слаба защита на младите работници. Те показват, че положението на пазара на труда на младежите в сравнение с по-възрастните работници е относително неблагоприятно и това не е резултат само от притежавани умения, опит, производствен капацитет и т.н. Тези относително неблагоприятни позиции на младите работници не са „стъпала“ към по-добри пазарни позиции. Позициите на младежите на пазара на труда са свързани с общите тенденции на динамиката на пазара на труда, оформени от промените в нормативната уредба; нивото на безработица и по-точно – непълна заетост; поведение на работодателите и т.н. По-конкретно, проблемът е във възникването на обширни зони на маргинална заетост, в които работят значителна част от заетите. Когато младежите се включват в заетостта, много от тях също навлизат в зоните на маргинална заетост. Това се случва не само поради спецификата на фазата на навлизането в заетостта, но и поради общото състояние на икономиката, заетостта и формиращите ги политики за младежите.

Разбира се, в такава ситуация, младите работници са в по-неизгодни позиции – заплатите на младите работници като правило са сравнително ниски. Докладът за ОК посочва: „...Например за 16–19-годишните националната минимална работна заплата е 3.87 британски лири, което е значително по-ниско от основната минимална заплата от 7.20 британски лири за работници над 25 години“. Посочва се също, че „...много работници, особено младите хора, са открили, че доходите от труд не са в крак с нарастването на общата икономическа продукция и производителност... Във възрастовата група на 25 години или по-малко средните доходи са най-ниски“. Обяснявайки ниските релативни заплати на младите работници, икономистите често изтъкват аргумента, че колкото по-високи са относителните заплати на младите работници спрямо тези на възрастните, толкова повече стимули има за наемане на възрастни, а не на млади хора. Някои проучвания оспорват валидността на този аргумент. Както споменава О'Хигинс, „Аргументът се основава на предположението, че младите работници могат да бъдат равностойни заместители на своите възрастни колеги. В много случаи това може да не е вярно, особено по отношение на квалифицираните възрастни работници. Ако младите хора и възрастните се допълват на работното място, отразявайки различни изисквания за умения, заплатите на младите хора по отношение на възрастните не трябва да имат посоченото влияние“ (O'Higgins, 2001: 42). Бланчфлауър и Фрийман установяват,

че „...почти универсалният спад в относителните заплати на младите работници, наблюдаван в страните от ОИСР през 90-те години на миналия век, въпреки че беше придружен от рязко намаляване на относителния размер на младежката кохорта, не доведе до никакво увеличение на нивата на младежка заетост, които също спаднаха през периода“ (O’ Higgins, 2001).

Въпреки съмнителната валидност на посочения икономически аргумент относно връзката между младежката безработица и относителните заплати на младите работници процесът на формулиране на политиките до голяма степен се основаваше именно на този аргумент.

Ето защо немалка част от младежите не са получили особени изгоди от мерките за заетост – „онези, които са сред най-уязвимите групи най-често заемат „вторични“ работни места и се превръщат в непълно заети, заедно с жени, нискоквалифицирани и мигранти и са непропорционално представени в тези нестандартни форми на заетост. За тях тези форми на работа улесняват навлизането на пазара на труда, но не предлагат сигурност или защита“ (ILO, 2017: 44). Към тази група със сигурност може да се отнесат и хронично болните, хората с увреждания и най-възрастните, които са били принудени да се включват в трудовия пазар, без да желаят това.

Фактът, че младежите преживяват специфична фаза на преход и адаптация към заетост, още повече усложнява включването и участието им в трудовия пазар. Комбинацията от натиск на мерките за включване в заетостта и висока несигурност на заеманите работни места (подсилвана от липсата на достатъчно опит и умения) поражда постоянно „осицилиране“ на голяма част от младежите между работа, безработица и различни работни места. Поради това едва ли е валидна традиционната представа, че при навлизането си в трудовия пазар младежите се стремят да „обикалят наоколо“ и да „пазаруват“ колкото е възможно по-добри работни места. В описаните условия те по-скоро са принудени да извършват постоянни преходи както между различни работни места, така и между заетост и безработица (обезщетения за безработица), попадайки в своеобразен порочен кръг от продължителна маргинална заетост, вместо да правят успешни трудови кариери; перспективите им са ограничени, неясни и неособено добри (Shildrick et al., 2010; McKnight, 2002).

Освен това мерките за заетост превръщат младежите в една от групите, чието участие в предлагането на труд значително нараства и така (при съществуващите икономически условия) допринася за посочените промени във функционирането на трудовите пазари и техните резултати.

Направеният преглед потвърди предварителното очакване, че такива ситуации са широко разпространени в изследваните страни и може да се говори за „универсален модел“ въпреки неизбежните (понякога – значителни) разлики между отделните страни.

Нека още веднаж да подчертаем, че ефектите, които се наблюдават, са резултати от комбинацията от въздействия на различни фактори, определящи функционирането на трудовите пазари.

Поради това ефектите не може да се припишат единствено на мерките за заетост (активация и активни мерки на пазара на труда), но със сигурност можем да кажем, че тези мерки са съществена част от целия комплекс от фактори, пораждащи наблюдаваните резултати на трудовия пазар, и без прилагането на мерките за повишаване на заетостта въпросните ефекти не биха възникнали.

Наличието на универсален „младежки“ модел на заетост се изразява в редица сходства между различните страни – работните места са с по-ниско качество (ниски заплати, нередовно плащани или въобще неизплатени); ниска социална защита; несигурност на работното място; временна заетост; рутинни задължения, които не изискват специфична квалификация; лошо състояние на работното място; незадоволителна организация на работата; допълнително работно време и др. В такива случаи младите хора се стремят да отложат или избегнат участието на пазара на труда – пазар, който е „пренаселен“ и не предлага достатъчно свободни работни места. Отлагането на навлизането на такъв пазар на труда е инструмент за избягване на риска от бедност и от социално изключване при работещите. Младежите имат специфични възможности да избегнат навлизането на такъв пазар на труда: а) възможност да получат подкрепа от родителите си (живеене в родителската къща, разходи за живот и други видове подкрепа); б) възможност за удължаване на годините, прекарани в образование, което подобрява шансовете за по-добра работа в бъдеще; в) възможност за отлагане на семейните задължения чрез несъздаване на собствено семейство и раждане на деца; г) неформална заетост; д) емиграция и навлизане (в много случаи – неформално) на пазара на труда, предлагащ по-добри възможности за работа.

Използването на тези възможности променя модела на прехода от учене към работа (навлизането на пазара на труда на младите поколения), като удължава специфично младежкия феномен, наречен „пазаруване наоколо“, и го разпространява сред по-високите възрастови групи. Следователно безработните сред поколенията над 25 години се увеличават. Ако средната продължителност на периода на избягване на навлизането на пазара на труда се удължи и засегне дори групи над 25 години, настъпва своеобразно „подмладяване“ на по-високите възрастови групи.

Влиянието на мерките за заетост не изглежда позитивно дори ако имаме предвид установеното от Бел и Бленчфлоър (Bell & Blanchflower, 2010: 214) влошаване на човешкия капитал при продължителни периоди на безработица. Въпросът е в това, че заетостта, в която младежите навлизат под натиска на активацията и другите мерки за заетост, не допринася много за поддържане и увеличаване на техния човешки капитал. Все пак възможно е, съкращавайки периодите на безработица, мерките да допринасят за ограничаване на ерозиращото влияние на безработицата върху човешкия капитал. Но обсъждането, което бе направено, показва, че мерките допринасят не само, а вероятно и не толкова за пълноценна, качествена заетост, колкото за маргинална заетост и този ефект се подсилва от особените проблеми, които възникват при навлизането на младежите

в трудовия пазар. Изследванията показват, че младежите срещат затруднения не само при включването си в заетостта, но и заемането на дадено работно място е неустойчиво поради несигурността. Поради това в заетостта на младежите (или поне на голяма част от тях) се появяват две важни особености. Едната са интензивни смени на заеманото работно място. Понякога изследователите интерпретират тези смени като „пазаруване“ на по-качествени работни места, което е характерно за младежкото навлизане в трудовия пазар. Но тази представа вероятно е подвеждаща, поне за периода, който се разглежда тук, тъй като не се вземат под внимание възможните промени в причините за „пазаруване“ и дали „пазаруването“ не е принудително. Търсенето на по-качествено работно място не означава само, че търсещият се стреми към по-изгодна работа; то може да означава също, че качеството на заетото работно място е ниско не само в сравнение с други достъпни работни места, но и абсолютно ниско според преценката на младежите. Втората възможност е много вероятна, когато делът на работни места с ниско качество се увеличава и именно тези работни места обикновено са достъпни не само при навлизането в заетостта, но и след това. Ред други причини, които може да се обобщят като несигурност на работните места, също може да допринасят за повишаване на интензивността на „пазаруването“, но поради тези причини то в една или друга степен е принудителен, а не доброволен избор. В основата си тези причини неизбежно са свързани и със свръхпредлагане на труд, а следователно – и с активацията. Бързите смени на работните места затрудняват натрупването на опит и повишаване на уменията и квалификацията (т.е. увеличаването на човешкия капитал на индивида), а следователно ограничават и възможностите за кариерното му развитие и вероятно стремежа за такова развитие. От друга страна, именно тези бързи смени на работните места налагат и значително разширяване на мерките за повишаване на заетостта на младежите.

Другата особеност на заетостта на младежите, която се поражда от несигурността на работните места, е интензифицирането на „преходите“ от заетост към безработица и обратно. Изследванията определят постоянните преходи от заетост към безработица и обратно като порочен кръг, в който част от младежите попадат. Този порочен кръг не само ги лишава от перспективи за добра кариера, но и поставя под съмнение широко споделяното мнение, че „заетостта е най-добрият изход от бедността“. Както показват много наблюдения, наличните видове работа често задържат младите работещи в бедност, вместо да ги извеждат от нея (Shildrick et al., 2010).

Тези две особености на заетостта на младежите поставят въпроса дали наистина съкращаването на продължителността на периодите на безработица влияе толкова позитивно върху съхраняването и поддържането на човешкия капитал на младежите. Съкращаването на продължителността на тези периоди вероятно поражда такъв ефект, но начинът, по който се съкращава продължителността на периода на безработица, сигурно също влияе върху крайните ефекти и това влияние невинаги е положително.

Обобщавайки предходния анализ:

1. Поради състоянието на контекста и специфичната си насоченост мерките за младежка заетост не предизвикват значителни положителни ефекти, ако съдим по факта, че младежката безработица е значително по-висока от тази на другите възрастови групи и за голяма част от младите безработни включването на пазара на труда е нестабилно и не гарантира социално включване. Тези ефекти се проявяват в повечето страни (с изключение на Полша) въпреки факта, че броят на следващите поколения намалява (намаляване на раждаемостта, което влияе на броя на младежите, търсещи работа). Независимо от това безработицата сред младите хора е запазила високи нива за дълги периоди от време. Това повдига въпроса каква всъщност е била основната цел на политиките за младежка заетост.

2. Тъй като трудностите, съпътстващи прехода на младите хора към заетост, винаги са съществували, но невинаги са водели до толкова високи нива на младежка безработица и социално изключване, въздействието на другите фактори на заетостта изглежда особено значително.

3. Основни фактори за младежката безработица са неблагоприятната икономическа ситуация и промени, свързани със специфични промени на пазарите на труда (тяхното функциониране и капацитета им за усвояване на предлаганата работна сила и приобщаване), както и негативните промени в процеса на формиране на човешки капитал.

4. Политическите мерки за младежка заетост и социално включване са насочени главно към набора от трудности, произтичащи от прехода на младите хора към заетост и възникващи на индивидуално ниво. Но мерките за младежка заетост не се отнасят до другите и по-важни фактори на младежката заетост.

5. Поради гореизложеното могат да възникнат сериозни противоречия между мерките за младежка заетост и редица други политики: икономически политики; политики на пазара на труда; политики, които влияят върху формирането на човешки капитал; политики по заетостта на по-възрастните групи.

6. Прегледът на законодателните промени на пазарите на труда показва, че тяхното въздействие и въздействието на мерките за младежка заетост са фокусирани в противоположни посоки и често си противоречат, при което мерките за младежка заетост не могат да преодолеят отрицателните ефекти от промените в регулацията на трудовите пазари.

7. В описания контекст широко разпространеният отговор на младите хора (избягващи официалния национален пазар на труда) на динамиката и състоянието на пазара на труда изглежда адекватен поради влошаването на пазара на труда, съчетано с неспособността на младите хора да повлияят на пазарната ситуация. Ето защо е напълно възможно степента на (не)съответствие между моделите на масово поведение и политическите мерки да се използва като допълнителен критерий за оценка на ефектите от политическите мерки. Очевидно е, че политическите мерки трудно могат да доведат до значителни ефекти (за да бъдат наистина ефективни за целевата група), ако целевата група не ги приема и

не желае да се възползва от тях. В някои случаи мерките за младежка заетост са били съобразени с моделите на масово поведение – например ОК е предприело мярка, която съответства на масовия модел на поведение – отлагане на включването на пазара на труда чрез удължаване на периода на обучение.

5.2. Трудов пазар и ранно детство

В предходното изложение бе очертана една дълга каузална верига от взаимносвързани въздействия, която завършва с пораждане на високи нива на бедност и неравенства в доходите.

Но същата тази причинно-следствена верига има и един друг важен аспект – тя влияе не само върху доходите, жизнените стандарти и социалното включване на поколенията, които в момента навлизат и оперират в трудовия пазар и системата на заетост. Същите политики имат и дългосрочни последствия, които засягат следващите поколения – децата на тези, които през даден период са таргет групи на обсъжданите политики. Особено изпъква въздействието на политиките и очертаната причинно-следствена верига върху две ключови фази на формирането на човешкия капитал – ранното детство и участието на подрастващите в образованието. Тези въздействия и последствията от тях повдигат въпроса дали мерките за увеличаване на заетостта като формирането на човешкия капитал на следващите поколения не ограничават техните възможностите за заетост в бъдеще, когато те ще достигнат възрастта за включване в трудовите пазари.

Проучванията на детската бедност и благосъстоянието на децата в ЕС подчертават силното въздействие на пазарите на труда върху условията на живот и развитието на децата. Анализите показват, че ниските нива на детска бедност и по-добрите условия за развитие на децата са резултат от комбинация от три основни фактора: високо участие на родителите на пазара на труда, ниска бедност на работното място и ефективна подкрепа на семейните доходи (TÁRKI Social Research Institute & Applica, 2010). Установената тясна връзка между нивото на детска бедност и посочените фактори (абсорбиращия, социалновключващ капацитет на трудовите пазари и подкрепата за семействата с деца) дава основания да се заключи, че разгледаните по-напред основни тенденции в динамиката на трудовите пазари, както и съкращаването на социалните политики не са оказвали позитивно влияние върху благосъстоянието на децата и в крайна сметка върху формирането на бъдещия човешки капитал. По-конкретно, развитието на голяма част от децата сигурно е било повлияно негативно от установения по-напред комплекс от фактори, обхващащ: нисък икономически растеж и съответно стагнация или намаляване на броя на работните места – либерализация/дерегулация на трудовите пазари – съкращаване на държавите на благосъстоянието и в частност активация (ограничаване на социалната защита при безработица) – изкривяване на трудовия пазар (увеличаване на предлагането на работна сила при намалено търсене) – несигурна, некачествена заетост, задържане

или спад в нивата на заплащане на труда – неравенства в доходите и бедност сред работещите – повишаване на общите нива на бедността и неравенствата. Това е и най-вероятното обяснение за увеличаването на детската бедност през разглеждания период. Данните показват, че много от страните – членки на ЕС, са преживели продължителен период на нарастване на детската бедност. „Процентът на детската бедност се е увеличил в повечето развити страни през последните 20 години. През 2011 г. делът на децата в риск (27.0%) е по-голям, отколкото за всяка друга възрастова група и за населението на ЕС като цяло (24.2%)“ (Library of the European parliament, 2013).

Резултатите от посоченото по-горе проучване на института ТАРКИ предоставят емпирично установена подкрепа на горната теза. Проучването разграничава четири групи държави в ЕС.

Група А се състои от страни с ниски нива на детската бедност, дължащи се на комбинацията и положителните въздействия на трите гореспоменати фактора (високо участие на родителите на пазара на труда, ниска бедност при работещите и ефективно подпомагане на доходите на семействата). Нивата на детска бедност са най-ниски, когато децата живеят предимно в домакинства, в които и двамата родители са заети на пълен работен ден (или единият работи на пълно, а другият – на непълно работно време). Страните в групата са 8 – Австрия, Финландия, Дания, Швеция, Кипър, Словения, Франция и Нидерландия.

В страните от тази група има широк набор от политики за подпомагане на семейства с деца, по-специално те имат относително щедри обезщетения за майчинство, съчетани с относително високи детски или семейни надбавки и широка гама от безплатни или евтини грижи за деца (позволяващи на родителите – и по-специално на жените – да работят). Има също така щедро право на родителски отпуск и активни политики на пазара на труда, които предоставят значителна помощ и подкрепа за тези, които са безработни.

Група Б включва страни с голям брой деца в безработни домакинства и ниска бедност на работещите (Белгия, Германия, Чехия, Естония, Ирландия, Унгария, Словакия и Обединеното кралство). В повечето от тези страни безработицата е висока сред самотните родители. В Белгия, Естония, Ирландия и Обединеното кралство не само делът на децата на самотни родители е висок, но има висок риск тези родители също да останат без работа. В Унгария безработицата е свързана както с трайна безработица, така и с ниско участие на пазара на труда, като засяга предимно деца в многодетни семейства; това се компенсира от сравнително щедро подпомагане на доходите (предимно семейни парични обезщетения).

Нивата на детската бедност в тези страни са или ниски (Белгия и Германия), или само малко под средните (Чехия, Ирландия, Унгария и Обединеното кралство). Тези резултати са последици от политики, осигуряващи относително щедра подкрепа за доходите на семействата, което гарантира, че тежестта на бедността сред децата остава под средната за ЕС (с изключение на Естония).

Други видове подкрепа (обезщетения, обвързани с проверка на финансовото състояние в Чехия, Ирландия и ОК; предимно универсални помощи в Германия и Унгария) дават подобни резултати.

Група В се състои от две държави (Латвия и Литва) с показатели под средното във всички измерения, вкл. по-малко ефективно подпомагане на доходите на семейства с деца. Авторите на посоченото изследване предполагат, че България, Румъния и Малта вероятно биха били поставени в тази група, ако бяха включени в анализа, но според статистическите данни и резултатите от проекта EXCEPT ние бихме отнесли тези страни по-скоро към следващата група.

Група Г включва четирите южни държави от ЕС (Гърция, Испания, Италия и Португалия), Люксембург и Полша. Децата в тези страни са изложени на висок риск от бедност – в повечето случаи въпреки факта, че голяма част от децата (над 40%) живеят в домакинства, в които единият родител е на пълен работен ден. В Полша рискът от бедност е висок за децата, дори и с двама родители на пълен работен ден. В Люксембург рискът е особено висок за деца със самотни родители на работа. Нивото на социалните трансфери е особено ниско в тези страни (с изключение на Люксембург). В същото време в южните страни има остра липса на грижи за деца, която се засилва.

България и Украйна не са включени в извадката от държави, но е малко вероятно стойностите на индикатора за тях да са по-високи от тези в Гърция.

Обобщавайки резултатите, е възможно да се подчертае силното въздействие на пазара на труда върху благосъстоянието на децата и по-конкретно – въздействието на абсорбиращия и социалновключващия потенциал на трудовите пазари – нивото на реалните заплати и социалната защита на труда (респективно – икономическите политики, които определят тези потенциали, вкл. и политиките за компенсиране на спадове на агрегираното търсене в изследваните страни – споделяне на работни места, работа на непълно работно време). При „лошо“ състояние на трудовия пазар, т.е. когато капацитетът на трудовия пазар да осигури социално включване на заетите е нисък, възниква парадоксална ситуация. Парадоксът се състои в това, че успехът на активацията и активните мерки на пазара на труда да включват безработни в заетостта се оказва свързан с негативни въздействия върху формирането на бъдещия човешки капитал и заетостта в бъдеще.

5.3. Трудов пазар, подоходни неравенства и участие на децата в образованието

Както видяхме, неравенството в доходите (нива и тенденции) е важен резултат от политиките по заетост и фукционирането на пазара на труда, но едновременно с това то е фактор за формиране на човешкия капитал – неравенството в доходите влияе върху протичането на всички фази на човешкия живот и формиране на човешкия капитал като здравословно състояние при раждане

(дял на децата, родени с поднормено тегло); ранно детство (условия на живот в детството; детска бедност); юношество (постижения в училище, ранно отпадане); фаза на преход към работа (дял на младите безработни, NEET) и влиянието на разширяващите се неравенства в доходите върху образуването на човешки капитал и неговите фази е сравнително добре проучено.

Въздействието на високите (и нарастващи) нива на неравенства върху икономическата динамика и формирането на човешкия капитал се обсъжда в много проучвания (напр. Wilkinson & Pickett, 2009; Stiglitz, 2012; Dorling, 2017).

Изследването на Уилкинсън и Пикет идентифицира силна корелация между нивата на неравенства в доходите и мащаба на различни здравни и социални проблеми, като например процент на детска смъртност, продължителност на живота, социална мобилност и т.н. Някои от социалните проблеми са тясно свързани с образуването на човешки капитал (ниско тегло при раждане, стремежи на децата, възможности за учене, образователни резултати.) Всички показатели, представящи мащаба на социалните проблеми, имат по-добри стойности в страните с по-ниски неравенства.

Към показателите, които пряко засягат формирането на капацитета за участие в трудовия пазар, се отнасят участието на децата в образованието, делът на преждевременно напускащите училище, нивото на постиженията на децата в училище. Тези показатели също имат много по-добри стойности, когато неравенствата в доходите са по-малки.

Изводът, който се налага от посочените изследвания, е, че политиките за заетост и функционирането на трудовия пазар са повлияли негативно в дългосрочен план, тъй като са влошавали формирането на бъдещия човешки капитал.

6. Въпросът, който се избягва

Има един въпрос, който изследванията на политиките по заетостта не поставят и не се опитват да търсят отговор за него. Това е въпросът дали разглежданите ефекти от политиките са резултат от неволни грешки на вземащите решения, или са преднамерено преследван резултат.

Предходният анализ предоставя ред аргументи в подкрепа на мнението, че тези резултати са били преднамерено преследвани. Такъв аргумент е анализът на К-вълните и причините за тях, както и фактът, че политиките се прилагат в продължение на десетилетия, въпреки че техните негативни резултати (деформиране на трудовия пазар, влошено качество на заетостта, бедност на работещите, нарастване на детската бедност, неравенства и т.н.) са се проявили още в самото начало на въвеждането на политиките. Имало е немалко сигнали от учени и граждански структури, но те са били пренебрегвани дълго време. При грешки не се постъпва така, грешките се коригират, когато се появят нежеланите последствия от тях.

Нещо повече, анализът на идентифицирането на причините за безработицата, респ. целите на политиките, показа доста признаци за лоша иденти-

фикация на основните причини и лоша обвързаност (липса на съответствие) между основните причини и предприеманите политики. Такова несъответствие поражда съмнението, че въведените мерки са преследвали други цели и тези цели са били именно установените негативни ефекти, главно – нарастването на бедността и подоходните неравенства.

Впрочем има и случаи, когато мотивите са посочвани съвсем откровено от вземащи решения. Такова е например изказването на Алън Бъд, главен икономически съветник на М. Тачър, според когото: „Правителството на Тачър не е вярвало никога и за секунда, че монетаризмът е правилният начин за справяне с инфлацията. Обратно, то много добре виждаше, че това е много добро средство за увеличаване на безработицата. А увеличаването на безработицата беше съвсем желателно за намаляване на силата на работническата класа... Това, което бе направено – в марксистки термини – беше една криза на капитализма, която създаде резервна армия от работна сила и позволи на капиталистите да направят големи печалби“ (Cohen 2003, цитирано от Wade, 2014).

Бъд е посочил само част от свързаните политики, които бяха очертавани в предходното изложение. Пълният комплект включва още „свиване“ на социалната политика (респ. активация), т.е. натиск за търсене на работа в условия на безработица, приемане на каквато и да е работа и т.н.

Чрез пълния комплект от мерки е била реконструирана системата за разпределение на доходите, тъй като са преценили, че твърде голяма част от тях е напускала групата на властващите елити. А както видяхме с примера на „социалистическите елити“, това се оценява като висок риск за тяхната власт. И доходите са били върнати обратно към действителния им собственик, поради което 6-има души придобиха повече богатство от половината земно население.

Литература

Гринин, Л., А. Коротаев и В. Бондаренко (2017). Н. Д. Кондратьев: кризисы и прогнозы в свете теории длинных волн. Взгляд из современности. Москва.

Найденов, Г. и К. Харалампиев (2019). Третият арбитраж – апокалипсис сега? Или по-късно! – В: Желязкова, М. и Г. Петрунов (съст.). Юбилеен сборник Науката в полза на обществото. София: Академично издателство „Проф. М. Дринов“.

Найденов, Г. и К. Харалампиев (2010). Цикличност в икономическото развитие на Русия в края на XIX и през XX век. – В: Юбилеен сборник Социологията – от емпирията към теорията. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“.

Николов, И. (1985). Дългите вълни на Кондратиев. София: Профиздат.

Пантин, В. И. (1996). Циклы и ритмы истории. Аракс.

Arestis, P. & I. Mariscal (2000). Capital Stock, Unemployment and Wages in the UK and Germany. – Scottish Journal of Political Economy, 47: 487–503.

Arestis, P. & M. Biefang-Frisancho (2000). Capital stock, unemployment and wages in the UK and Germany. – Scottish Journal of Political Economy, 47: 487–503.

Bank of England (2013). Bank of England Inflation report, August.

Bank of England (1997). Annex to the Minutes of monetary policy committee meeting, 3–4 December.

Bell, D. & D. Blanchflower (2010). UK unemployment in the Great Recession. National Economic Review.

Bertolini, S. (2011). The heterogeneity of the impact of labour market flexibilization on the transition to adult life in Italy: when do young people leave the nest?. – In: Blossfeld, H. P., D. Hofäcker & S. Bertolini (eds.). Youth on Globalised Labour Market. Rising Uncertainty and its Effects on Early Employment and Family lives in Europe (pp. 163–186). Opladen (Germany) and Farmington Hills (USA): Barbara Budrich Publishers.

Bonesmo, Fr. (2012). Income Inequality in the European Union, OECD Economics Department Working Papers, No. 952, OECD Publishing. Paris. http://dx.doi.org/10.1787/5k9bdt47q5zt-en

Bouget, D. & B. Vanhercke (2016). Tackling long-term unemployment in Europe through a Council Recommendation? – In: Vanhercke, B., D. Natali & D. Bouget (eds.). Social policy in the European Union: state of play 2016. OSE, ETUI.

Carrieri, V. (2012). I working poor in Italia: quanti sono, chi sono, quanto sono poveri. – Italian Journal of Social Policy, 2: 71–96.

CEDEFOP (2010). The skill matching challenge. Analysing skill mismatch and policy implications. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cohen, N. (2003). 'Gambling with our future'. New Statesman, 13 January.

Corlett, A. & M. Whittaker (2014). Low Pay Britain 2014, www.resolutionfoundation.org; https://www.bl.uk/collection-items/low-pay-britain-2014

Dorling, D. (2017). The Equality Effect. Improving life for everyone. New internationalist Publications Ltd.

Dynan, K., D. Elmendorf & D. Sichel (2007). The evolution of household income volatility. Division of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board.

EAPN (2017). Inclusive Labour Markets. Bulding pathway approaches to quality employment, www.eapn.eu

EAPN (2014). Quality of work and employment in EU, www.eapn.eu

EAPN (2013). Working and Poor – Position paper on In-Work Poverty, November 2013, www.eapn.eu

EC (2007). European Commission "The Labour Income Share in the European Union". In: Employment in Europe. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

EC (2015). European Commission, Education and Training Monitor 2015: Bulgaria, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at: http://ec.europa.eu/education/tools/docs/2015/monitor2015-bulgaria_en.pdf

Eichhorst, W., O. Kaufmann, R. Konle-Seidl & H.-J. Reinhard (2008). Bringing the jobless into work?: experiences with activation schemes in Europe and US.

ETUI (2013). Wage development infographic, http://www.etui.org/Topics/ Crisis/Wage-development-infographic.

Eurofound (2017). Occupational change and wage inequality: European Jobs Monitor 2017. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurofound (2015). European Jobs Monitor 2015. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fay, R. (1996). Enhancing the effectiveness of active labor market policies: Evidence from programmes evaluations in OECD countries. Labor Market and Social Policy Occasional Papers, No. 18 (Paris, OECD).

Glyn, A. (2009). Functional Distribution and Inequality. – In: Salverda, W., B. Nolan & T. M. Smeeding (eds.). Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford: Oxford University Press.

Gorlich, D. et al. (2013). Youth unemployment in Europe and the world: Causes, consequences and solutions. Kiel Policy Brief, IfW, No. 59.

Guerriero, M. (2012). The Labour Share of Income around the World. Evidence from a Panel Dataset, Working Paper Series WP No. 32/2012 Published by: Development Economics and Public Policy Cluster, Institute of Development Policy and Management, School of Environment and Development, University of Manchester.

Haralampiev, K. & G. Naidenov (2010). 'Waves of the change and change of the waves (Analysis of the Shortening of the Kondratiev Waves Based on Moving Sub-Periods)'. – Sociological Problems, Special Issue, pp. 242–267.

Hein, E. (2011). Redistribution, desequilibres mondiaux et crise economique et financиre: plaidoyer pour un New Deal keynesien. In: Crises: causes, perspectives et alternatives, Journal international de recherche syndicale, Vol. 3, No. 1.

ILO (2017). What future for decent work in Europe and Central Asia: Opportunities and challenges. 10th European Regional Meeting, Istanbul, 2–5 October 2017. Geneva: International Labour Office.

ILO (2015). Elder, S., V. Barcucci, Y. Gurbuzer, Y. Perardel & M. Principi. Labour market transitions of young women and men in Eastern Europe and Central Asia. Geneva: ILO; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_357353.pdf

ILO (2014). International Labour Organization, Skills Mismatch in Europe: Statistics Brief. International Labour Office, Department of Statistics. Geneva.

ILO (2012). Matsumoto, M., M. Henge, I. Islam. Tackling the youth employment crisis: A macroeconomic perspective. Employment Working Paper No. 124.

ILO (2011). International Labour Organization "The Labour Share of Income: Determinants and Potential Contribution to Exiting the Financial Crisis." – In: World of Work Report 2011: Making Markets Work for Jobs. Geneva: ILO.

ILOSTAT database (2021), downloaded from: https://data.worldbank.org/indicator/SL.IND.EMPL.ZS

IMF (2007). International Monetary Fund, World Economic Outlook. Washington, April.

Jenkins, J. (2010). The labour market in the 1980s, 1990s and 2008/09 Recessions. – Economic & Labour Market Review, 4(8): 29–36.

Library of the European parliament (2013). Briefing of the Library of the European parliament, 14/06/2013.

Maddison, A. (2006). The World Economy: A Millennial Perspective.

Martin, J. (2014). Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness. IZA Policy Paper, 84.

McKnight, A. (2002). 'Low-Paid Work: Drip-Feeding the Poor.' – In: Hills, J., J. Le Grand and D. Piachaud. Understanding Social Exclusion. Oxford: Oxford University Press.

McKnight, A., K. Kitty Stewart, S. Sam Mohun Himmelweit & M. Palillo (2016). Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches. Evidence Review, EC. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Meo, A. (2012). I working poor. Una rassegna degli studi sociologici. – La rivista delle politiche sociali, 2: 219–241.
Mitchell, W. (1990). Australian Wage Inflation: Real Wage, Resistance, Hysteresis & Income Policy: 1968(3) – 1988(3). – The Manchester School, 58(2): 142–164.
Mitchell, W. (2001). The Unemployed Cannot Find Jobs That Are Not There. – In : Mitchell, W. & E. Carlson (eds.). Unemployment: The Tip of the Iceberg, Centre for Applied Economic Research (pp. 85–115). Sydney: UNSW Press.
Mitchell, W. & R. Wray (2005). Full Employment through Job Guarantee: A Response to Critics, Working Paper, 39.
OECD, Jobs Strategy, https://www.oecd.org/employment/jobs-strategy/about/previous-strategies/
OECD (2016). Education at a Glance 2016. Paris: OECD Publishing.
OECD (2015). McGowan, M. & D. Dan Andrews. Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries, OECD Working Papers, ECO/WKP 28.
O'Higgins, N. (2001). Youth unemployment and employment policy: A global perspective. ILO.
Ottaviano, G. & G. Peri (2012). Rethinking the Effect of Immigration on Wages. – Journal of the European Economic Association, 10: 152–197.
Pennycook, M., G. Cory & V. Alakeson (2013). A Matter of Time: The rise of zero-hours contracts, Resolution Foundation.
Pennycook, M. (2012). What price a living wage. Resolution Foundation.
Pierson, P. (1996). Politics of the Welfare State. – World Politics, 48(2): 143–179.
Pierson, P. (1994). Dismantling the Welfare State? Reagan, Tatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge, Cambridge Univ. Press.
Ramsay, A. (2002/2003). The jobs guarantee: A Post Keynesian analysis. – Journal of Post Keynesian Economics, 25(3): 273–292.
Ryan, P. (2001). The School - to – Work transition: A Cross-National Perspective. – Journal of Economic Literature 39(1): 34–92.
Ryan, P. (1996). Factor Shares and Inequality in the UK. – Oxford Review of Economic Policy, 12(1): 106–126.
Saraceno, C. (2015). Il lavoro non basta. Milano: Feltrinelli.
Schulten, Th. & M. Luebker (2017). Why Won't Wages In Europe Rise As They Should?, Social Europe, 9 August 2017.
Shildrick, T., R. MacDonald, C. Webster & K. Garthwaite (2010). The low pay, no-pay cycle. Understanding recurrent poverty. Joseph Rowntree Foundation. Retrieved from: https://www.jrf.org.uk
Skans, O. (2011). Comment, Nordic Economic Policy Review, No1.
Stiglitz, J. (2012). The Price of Inequality. How today's divided society endangers our future, W.W. Norton & Company.
Sawyer, M. (2003). Employer of Last Resort: Could it Deliver Full Employment and Price Stability. – Journal of Economic Issues, 37(4): 881–907.
TÁRKI Social Research Institute & Applica (2010). Child poverty and child well-being in the European Union. Report for the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Volume I: Main report.
Vanhercke, B., D. Natali & D. Bouget (eds.) (2016). Social policy in the European Union: state of play 2016. OSE, ETUI.

UNICEF (2013). Centre de recherche de l'UNICEF Le bien-etre des enfants dans les pays riches. Vue d'ensemble comparative. Bilan Innocenti 11.

Wade, R. (2014). Foreword. – In: Chang, H. & I. Grabel. Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual (pp. xiii–xxv). London: Zed Books Ltd. http://www.bloomsburycollections.com/reclaiming-development-an-alternative-economic-policy-manual/foreword-robert-h-wade.

WDI (2017). World Development Indicators. Employment and Employment in industry (% of total population), Last Updated: 04/27/2017).

Wilkinson, R. & K. Pickett (2009). The Spirit Level. Why more equal societies almost always do better, Penguin Group.

Whittaker, M. & A. Hurrell (2013). Low Pay Britain 2013. Resolution Foundation.

Wolff, E. N. (2009). Poverty and Income Distribution. 2nd ed. New York: Wiley-Blackwell.

Wolff, E. N. & A. Zacharias (2009). Household wealth and the measurement of economic well-being in the United States. – J Econ Inequal, 7: 83–115, https://doi.org/10.1007/s10888-007-9068-6

World Bank (2016). Skills for work in Bulgaria: the relationship between cognitive and socioemotional skills and labour market outcomes. Available at: http://documents.worldbank.org/curated/en/508441467991943114/pdf/102627-WPP156890-Box394840B-PUBLIC-Web-ENG.pdf

World Bank (2009). Bulgaria: Raising Skills for Employment, Growth and Convergence, Labour Market Reform Policy Note. Available at: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12544.

Национални доклади по проект EXCEPT:

Boutsiouki, S. (2018). *Youth employment policies in Greece*, EXCEPT Working Papers, WP No 26. Tallinn University, Tallinn. http://www.except-project.eu/working-papers/

Jeliazkova, M., D. Minev, D. Draganov, V. Krasteva & A. Stoilov (2018). *Youth employment policies in Bulgaria*, EXCEPT Working Papers, WP No 27. Tallinn University, Tallinn. http://www.except-project.eu/working-papers/

National Report for Germany (2016). EXCEPT Project. Retrieved from: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Germany.pdf

Ricucci, R., S. Martino, S. Bertolini, A. Meo & V. Moiso (2018). *Youth employment policies in Italy*, EXCEPT Working Papers, WP No. 49. Tallinn University, Tallinn. http://www.except-project.eu/working-papers/

Sologub, I., O. Nikolaieva & H. Vakhitova (2018). *Youth employment policies in Ukraine*, EXCEPT Working Papers, WP No 24. Tallinn University. http://www.except-project.eu/workingpapers/

Strandh, M. & A. Baranowska-Rataj (2018). *Youth employment policies in Sweden*, EXCEPT Working Papers, WP No. 50. Tallinn University, Tallinn. http://www.except-project.eu/working-papers/

Taru, M. (2018). *Youth employment policies in Estonia*, EXCEPT Working Papers, WP No. 48. Tallinn University, Tallinn. http://www.except-project.eu/working-papers/

Yoon, Y. (2018). *Youth employment policies in United Kingdom*, EXCEPT Working Papers, WP No. 51. Tallinn University, Tallinn. http://www.except-project.eu/working-papers/

Zapała-Więch, J. (2018). *Youth employment policies in Poland*, EXCEPT Working Papers, WP No 25. Tallinn University, Tallinn. http://www.except-project.eu/working-papers/

Глава пета

ПРЕХОД ОТ УЧИЛИЩЕ КЪМ РАБОТА В БЪЛГАРИЯ – РОЛЯТА НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Венета Кръстева

Въведение

Младежкият период[54] е време, в което се извършват определени преходи – от училище към работа, от родителския дом към свой собствен и създаване на семейство. Редица изследвания (Billari, 2004; Walther, 2006; Settersten et al., 2015) показват, че в последните две десетилетия начинът, по който протичат тези преходи, се променя значително и се отдалечава от идеята за плавно преминаване от един в друг етап от живота. Причини за тази промяна може да се търсят в политическите решения, наложили се като трайна посока на развитие на публичните политики в Европа, водещи до намаляване на социалната роля на държавата, дерегулация на трудовите пазари, подкопаване на регулациите за защита на работещите и други фактори, за които стана въпрос в първата част на монографията. Условията, в които днешните младежи трябва да осъществяват своите преходи, са много по-несигурни отпреди. Изследвания (Rokicka et al., 2018) показват, че трудовият път на младите хора, най-вече на тези от Източна Европа, е свързан с етапи на безработица или работа под образователното ниво, с неясни трудови условия или без договор. Това е особено валидно в периоди на кризи, икономически и финансови сътресения, в условията на които се намираме днес като резултат от световната пандемия заради COVID-19 и мерките, свързани с нея. Затрудненията, пред които са изправени младите хора в България, логично повдигат въпроси като: До каква степен българските младежи могат да разчитат на помощ от държавата при осъществяване на преход от училище към работа? Какво влияние оказват публичните политики върху този преход?

Отдавна в литературата (Esping-Andersen, 1990) е показано, че начинът, по който държавата защитава и насърчава благосъстоянието на своите граждани, се различава значително между отделните страни. Различава се и начинът, по който действащите публични политики структурират жизнения път на хората (Chevalier, 2020). В постиндустриалните общества, както отбелязва Шевалие,

---

[54] Според Закона за младежта в България, който е в сила от 20.04.2012, „младежи“ са хората от 15 до 29 години включително.

младежкият преход към работа и финансова независимост варира значително поради различията в институционалната среда и публичните политики в отделните държави. За да изследваме ситуацията в това отношение в България, в текста ще бъдат представени основни инициативи и политики, най-силно касаещи младежите и прехода им към работа, ще бъдат анализирани техни характеристики, за да се обобщи накрая рамката, в която тези политики поставят пътя от образование към работа на болшинството млади българи.

1. Теоретична рамка

Анализът в текста следва предложената от Том Шевалие (Chevalier, 2016) концепция за изследване на младежките преходи от позицията на две измерения. Едното измерение включва въпроса за социалната подкрепа, а другото е свързано с мерките за интеграция в пазара на труда, тъй като всеки от тези два аспекта (социален и икономически) показва как държавата подкрепя младите хора в прехода им към работа.

За да изследва каква е държавната помощ за младежите в период, в който те нямат трудови доходи (било поради обучение, липса на работа или отглеждане на дете), Шевалие разглежда социалната подкрепа, която младежите биха могли да получат – помощи, свързани с образованието (безвъзмездна помощ, студентски кредити), социално подпомагане и мерки, подкрепящи семействата (семейни помощи и данъчни облекчения за семейства). В това отношение авторът разграничава две перспективи спрямо младите хора – фамилизация и индивидуализация.

При първата перспектива държавата чрез съответните политики разглежда младите хора като деца, за които семейството трябва да се грижи, докато достигнат финансова независимост, което обикновено се случва във възраст след 25 години. Тази предпоставка води до по-ниско или липса на социално подпомагане за младежи под тази възраст, но пък такова се предоставя на родителите за децата им дори след достигане на пълнолетие. Подкрепата на студентите пък зависи от дохода на техните родители.

При ситуацията, наречена от Шевалие индивидуализация, младежите още от ранна възраст са третирани като възрастни, които трябва да се справят самостоятелно. Семейството може да получава финансова подкрепа до навършване на пълнолетие на децата, след което те могат да кандидатстват за социална подкрепа независимо от доходите на родителите си. По същата логика по време на обучение във висше образование младежите могат да разчитат на студентски заеми, а не са обект на подкрепа от семейни политики. Това има за резултат, както Шевалие отбелязва, по-широка социална подкрепа за младите хора.

Второто измерение за изследване на влиянието на държавата върху прехода на младите хора към работа Шевалие нарича икономическо и включва инициативите за улесняване на интеграцията в пазара на труда. Стъпвайки върху

разбирането, че преходът към заетост зависи в голяма степен от уменията на младите хора, изследователят разглежда като основни елементи на това измерение образователните политики (в областта на средното и висшето образование) и политиките в пазара на труда, свързани с предоставяне на възможности за придобиване на умения на младите хора. Отново се извеждат два типа интеграция – в единия случай на всеки млад човек се предлага обучение по различни умения, т.е. прилага се една всеобхватна стратегия. Целта е преди всичко да се подобри достъпът до образование. В страните с подобна стратегия отпадането от училище е ниско. Политиките на пазара на труда, насочени към подпомагане на младите хора за интеграция в пазара на труда, са насочени към търсещите работа чрез предлагане на обучения и придобиване на умения, т.е. това е подход за развитие на умения и компетенции, с което активните политики на пазара на труда допринасят за повишаване на човешкия капитал (Eichhorst et al., 2008; Sirovatka & Spies, 2017).

Втората стратегия, която Шевалие идентифицира, се отнася до политики, водещи до селективно предлагане на умения само на определени групи млади хора. Образователната система в този случай авторът определя като по-елитарна, предоставяща „умения на най-добрите“, а не както при първата стратегия „умения за всички“ (Chevalier, 2016: 7–8). Резултатът е високи нива на образователни неравенства и голям брой отпаднали от училище. За включване на младите хора в пазара на труда се предвиждат не обучения, а т.нар. подход „първо работата“, при който се набляга на задължението за приемане на каквато и да е работа независимо от нейното качество. В случаите на нискоквалифицирани млади хора усилията на държавата се насочват към стимулиране на работодателите да ги наемат, като за целта ги мотивират със субсидирано заплащане и освобождаване от социални плащания.

Основавайки се на предложената от Шевалие теоретична рамка, в текста по-нататък ще бъдат разгледани следните измерения – инициативи на публичните политики в България, свързани с формиране на умения в сферата на образованието и пазара на труда, и мерки за социално включване, които засягат в най-голяма степен младите българи в прехода им от образование към работа.

2. Публични политики в сферата на образованието

Публичните разходи за образование в България, макар и нарастващи през годините, остават ниски в сравнение със страните от ЕС. За всички нива на образование през 2018 г. разходите са 4.05% от БВП[55]. За средно (ISCED 3-4) и висше (ISCED 5-8) образование разходите са съответно 0.78 и 0.76%.

[55] Eurostat, Public expenditure on education by education level and programme orientation - as % of GDP (code: EDUC_UOE_FINE06).

2.1. Реформи в сферата на образованието след прогимназиално ниво

За нуждата от реформи в българското образование се говори от десетилетия. Въпреки това основният документ, създаващ концептуалната и правна рамка за такива реформи в училищното образование – Законът за предучилищното и училищното образование, е приет едва през септември 2015 г. Оттогава той претърпява редица изменения. Законът въвежда по-голяма гъвкавост, предоставя свобода на училищните програми, регламентира различни форми на обучение (дистанционно, комбинирано обучение) и предвижда центрове за личностно развитие и форми на индивидуализирана помощ за учениците. Особен акцент се поставя върху връзката между образование и пазар на труда. Предлага се нова образователна структура, според която учениците завършват основно образование след VII клас, а не след VIII. Това е етапът, в който трябва да се направи избор между общообразователно или професионално училище. Всички общообразователни програми стават профилирани, като се поставя акцент върху избран предмет – чужд език, математика или природни науки. Броят на учениците по данни на НСИ, записани в общообразователни паралелки през 2019/2020 г., е 132 775. В професионални паралелки учат 135 117 ученици. Делът на момчетата в общо образование е 45%, докато в професионалното е по-висок с 10%, достигайки 55%. Професионалното обучение е основно базирано в училище. От 2015 г. започва въвеждането и на дуална форма на обучение, което увеличава ангажираността на работодателите. За учебната 2018/2019 г. 78 професионални гимназии въвеждат дуално образование, а фирмите, които участват в системата, са 170, като най-големият дял от тях (24%) е в машиностроителния сектор[56]. Въпреки това осъществяването на дуалното образование на практика в българското общество среща различни затруднения и е твърде бавно – през 2018/2019 г. само 2873 ученици са записани в дуална форма на обучение.

Друга съществена промяна е разделянето на гимназиалното образование на първи и втори гимназиален етап: от VIII до X клас и от XI до XII клас, като след първия етап се получава удостоверение за завършен X клас, а диплома за средно образование – след XII. Тези промени са аргументирани със стремежа за подобряване на достъпа до профилирано образование, тъй като учениците ще имат възможност да избират профил и след завършване на X клас.

Характерно за гимназиалното образование е, че болшинството от училищата, предоставящи обучение в гимназиален етап, се намират в градовете, където има повече ученици. Докато младежите, живеещи в села, трябва да пътуват дотам или да се преместят да живеят в големия град. Изместването на училищата в райони с повече ученици е резултат от реформата от 2007 г., когато се въвежда принципът за делегирани бюджети, при който „парите следват ученика“. Мярката, въведе-

[56] Проект ДОМИНО 2015–2019. Втора национална конференция „Дуалното обучение – път на възможностите“ (2019). Българо-швейцарска програма. Достъпно на: http://dominoproject.bg/wp-content/uploads/2019/08/02.Petya-Evtimova-DOMINO.pdf

на с обосновката за увеличаване автономността на образователните институции, води и до негативни последици. Такава е например понижаване качеството на обучение, предлагано от някои училища, тъй като е в техен интерес да задържат повече ученици въпреки слабото представяне и натрупаните отсъствия.

2.2. Инициативи срещу отпадане от училище

Броят на отпадащите от образователната система младежи е проблем, идентифициран на национално ниво и намерил своето отражение в Стратегия за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система (2013–2020) и Стратегия за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (2015–2020). Като част от решението за намаляване на мащаба на проблема се осигуряват безплатни учебници за учениците до VII клас, а за децата от подготвителните групи – безплатни помагала и безплатен обяд. През 2012 г. функционират различни национални програми: „На училище без отсъствия“, предоставяща повече средства на училищата; „С грижа за всеки ученик“, осигуряваща обучение по български език за тези, които срещат затруднения в научаването му; „Създаване на достъпна архитектурна среда“; „Квалификация“, по която се обучават учители, директори, психолози за идентифициране на деца в риск от отпадане. Прилагат се различни форми на обучение – самостоятелна, индивидуална, вечерна, задочна. През юли 2017 г. се въвежда Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане, включване и предотвратяване на отпадането от образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст. Чрез него се създават екипи от учители, социални работници, представители на местните власти, които трябва да идентифицират деца и ученици, отпаднали от образователната система или в риск от отпадане. Предвижда се предлагане на социални и здравни услуги и подкрепа в зависимост от индивидуалните потребности на децата и учениците.

Въпреки тези инициативи основната концепция на образователните политики в това отношение не е променена и родителите продължават да бъдат санкционирани чрез глоби, спиране на социални помощи, детски надбавки и други, вместо да се търсят решения за премахване или поне намаляване на влиянието на фактори като бедност, липса на условия, неграмотност на родителите и т.н. Засега изброените по-горе мерки са насочени главно към деца в предучилищна възраст (5–7 години) и не допринасят значително за подобряване уменията и прехода към работа на младежите, тъй като делът на отпадналите или на тези в риск от отпадане нараства с напредването на възрастта, особено през последните пет години в училище (Bogdanov & Zahariev, 2018). Данни от НСИ[57] показват, че до VIII клас семейни причини и заминаване в

[57] НСИ, Учащи и напуснали по причини и степен на образование, данни за учебната 2019/2020.

чужбина са най-честите за напускане на училище, в много по-малка степен се посочва нежелание. В периода от VIII до XII клас тази тенденция се обръща и като най-честа причина е посочвано нежелание, следвано от семейни причини и в много по-малка степен заминаване в чужбина: от 6287 напуснали в гимназиален етап през учебната 2019–2020 г. 1490 души са го направили поради нежелание; 1265 – по семейни причини, и 764 – заради заминаване в чужбина. Това наблюдение до голяма степен опровергава твърдението, че отсъствието от училище е заради незаинтересованост от страна на родителите, тъй като в по-малка възраст, когато децата са все още под техен контрол, делът на отпаднали поради нежелание е много по-малък. Причините за отпадането на ученици в гимназиален етап би трябвало да се търсят най-вече в икономически фактори като бедност и необходимост от започване на работа. Това, което трябва да се отбележи, както и други изследователи (Стоилова, 2015; Kovacheva, 2005; Bogdanov & Zahariev, 2018) показват, е, че българската образователна система не успява да заличи разликите, създавани от социалната среда. Нещо повече, тя не само се проваля в усилията да ги заличи, но и ги възпроизвежда. Изследвания на възможностите на младите българи за намиране на първа работа разкриват нарастващи неравенства в достъпа до образование сред различни групи младежи в България в зависимост както от техния социално-икономически статус (Ilieva-Trichkova & Boyadjieva, 2014), така и от пола и мястото на живеене (Ilieva-Trichkova et al., 2015). Образователната система в България според Митев и др. (2019) възпроизвежда съществуващото социално неравенство и формира два полюса сред българските младежи: социален връх и социално дъно. Проблемът не се ограничава само до самия достъп до образование, но и до достъпа до качествено образование. А това безспорно влияе на прехода към работа и възможностите за интегриране в пазара на труда.

2.3. Достъп до различни видове и степени на образование

Учениците могат да влязат в профилирани средни училища след полагане на приемни изпити съгласно профила на училището. От 2010 г. насам тези изпити се провеждат като част от общонационалното външно оценяване за ученици в VII клас. Трябва да се отбележи, че част от профилираните гимназии имат много труден достъп (т.е. висок успех от изпитите след VII клас). Това е особено видимо в училищата в столицата. Като тенденция се е утвърдило голяма част от седмокласниците да посещават частни уроци по БЕЛ и математика, за да си гарантират висок успех на изпитите. Оттук следва, че учениците, чиито родители имат възможност да плащат за такива уроци, имат по-висок шанс за добър успех и влизане в т.нар. елитни гимназии. Последните са спечелили това име не само заради високата селективност, но и заради качеството на преподаването и качеството на предлаганото образование. Всъщност социалната стратификация в българските училища е най-високата сред страните от ЕС и учениците от различен социално-икономически произход

имат неравностойни шансове да получат качествено образование (Boyadjieva & Ilieva-Trichkova, 2019).

Професионално образование се предлага само в гимназиална степен на образование. След завършване на средно образование може да се придобие професионална квалификация, която не е висше образование, т.е. не дава нова образователна степен. Учениците могат да получават стипендии, подпомагащи достъпа до образование и предотвратяване на ранното отпадане от училище. Стипендии (месечни и еднократни) се отпускат на ученици след завършено основно образование и могат да бъдат: за отличен успех; за ученици без родители или с един родител и стипендии на ученици със специални образователни потребности; социални стипендии за ученици от семейства с нисък доход. Размерът на стипендиите е между 5 и 15% от минималната работна заплата[58]. Учениците в дуалната система на обучение получават възнаграждение по трудов договор, което според Кодекса на труда (чл. 230, ал. 6 от КТ) не трябва да е по-малко от: за учениците в XI клас не по-малко от два пъти, а в XII клас не по-малко от три пъти максималния размер на месечната стипендия (който е 60 лв.). Възнагражденията варират в зависимост от икономическия сектор. Допълнителна подкрепа за учениците в системата на професионално обучение е предоставяне на намаление при ползване на обществен транспорт, което може да достигне 60% (Cedefop, 2018). Специфична особеност на българския контекст е, че няма пряка професионална връзка между нивата на средното и висшето образование и само слаби връзки между образователната система и пазара на труда (Boyadjieva & Ilieva-Trichkova, 2019).

По данни на НСИ през 2020 г. едва 14.4% от младите българи учат висше образование. Изхождайки от идеята за адаптиране на образованието към изискванията на бизнеса, специалности, които са търсени на пазара на труда, се определят за приоритетни (почти всички инженерни и технически професионални направления). За други специалности извън приоритетните броят на местата, за които държавата поема част от обучението, намаляват. Такива са специалности от социалните, стопанските и правните науки. Така през 2019/2020 академична година местата за студенти с държавно финансиране са с 2700 по-малко от 2018 г. В сравнение с 2015 г., когато приемът с държавно финансиране е 58 000, през 2019 г. той е 43 000[59].

Университетите сами определят размера на таксите за обучение за различните специалности. Държавата поставя горна граница на тези такси в държавните висши училища. Те зависят от програмата и специалността. За редовно обучение в бакалавърска степен таксите варират от 300 до 1500 лв. на година, а за задочно обучение – от 150 до 1100 лв. За магистърска степен те са между

---

[58] Постановление на Министерския съвет за условията и реда за получаване на стипендии от учениците след завършено основно образование, 2017 г.

[59] Вж.: https://www.mon.bg/bg/news/3589.

500 и 1500 лв. Определени категории студенти са освободени от заплащане на такси: сираци, хора с увреждания.

Студентите имат възможност за получаване на стипендии, ако са в редовна форма на обучение. Съществуват различни видове стипендии, които са от 70 до 150 лв. на месец. За някои от тях се изисква информация и за месечния доход на член на семейството. От 2016 г. се въвежда изискване университетите да предоставят стипендии само за образователни постижения, без значение на материалното състояние на семейството на учащия се. През 2016/17 г. 12.2% от редовните студенти са получавали стипендия (Eurydice, 2017). Младежите, обучаващи се във висши училища, могат да кандидатстват и за държавно гарантиран студентски кредит, като лихвите по него не могат да надвишават 7% и трябва да бъде върнат до 10 години от завършване.

2.4. Инициативи за подобряване качеството на образованието

България е на последно място в Европейския съюз по общи резултати на учениците на международния тест PISA (OECD, 2019). Ниските резултати според министъра на образованието се дължат на трудностите с трансформирането на знания в умения, характерно за българската образователна система[60]. След 2015 г. се въвеждат промени в учебните програми на учениците от всички нива, насочени към осъвременяване на учебния материал – въвеждат се нови предмети, като например „Гражданско образование“, „Компютърно моделиране“ и др. Предвижда се на всеки 5 години или при необходимост учебната програма и учебният план на 40 професионални направления да бъдат обновявани със съдействието на представители на бизнеса.

Важна част от мерките за повишаване качеството на училищното образование е повишаване на заплащането на учителите, с което се цели повишаване на мотивацията на учителите и привличане на млади преподаватели. В резултат на това от 2012 г. досега заплатите на учителите в системата на предучилищното и училищното образование са се удвоили. От 1 януари 2021 г. се въведе ново увеличение от 15% на индивидуалните работни заплати на педагогическите специалисти в образователната система. Така стартовата учителска заплата е вече 1260 лв.

По отношение на висшето образование основните въпроси, които се дискутират в обществото и политическите среди, са за качеството на образованието и релевантността на образованието за пазара на труда. За да се отговори на тези обществени дебати, през 2011 г. беше въведено финансиране, основано на резултатите, при което разпределянето на финансови ресурси за държавни-

[60] „На какво се дължат ниските резултати на българските ученици“. – Mediapool.bg, 03.12.2019, достъпно на: https://www.mediapool.bg/na-kakvo-se-dalzhat-loshite-rezultati-na-balgarskite-uchenitsi-news300954.html

те университети е свързано с реалното им представяне, отчасти измерено чрез интеграция на завършилите на пазара на труда. С цел подобряване на връзката между висше и средно образование и повишаване на качеството на обучение промени в Закона за висшето образование от началото на 2020 г. дават възможност за сключване на споразумения между държавно висше с държавно или общинско училище. По силата на тези споразумения е възможна съвместна учебна дейност по учебни предмети и модули за профилирана и професионална подготовка във втори гимназиален етап.

Университетите в България имат автономност на управление. Въпреки това, следвайки идеята за намаляване на произвеждането на ненужни за бизнеса кадри (теза, широко прокламирана от представители на бизнеса), промените в Закона за висшето образование позволяват намеса в академичната автономия. От началото на 2020 г. Законът предвижда министърът на образованието и науката да сключва договор за управление с ректора на съответното държавно висше училище за срока на неговия мандат, като ще осъществява контрол и всяка година ще приема отчет за изпълнението му, ще утвърждава политиките за развитие на всяко висше училище. Промените предвиждат и изготвянето на Национална карта за висшето образование, която да определя профилната и териториалната структура на висшето образование в България по професионални направления и специалности от регулираните професии.

3. Публични политики спрямо младите хора в сферата на пазара на труда

Младите хора в България са сред най-късно влизащите в пазара на труда в сравнение с другите държави от ЕС (Национална стратегия за младежта 2010–2020: 11). В Националната стратегия за младежта 2010–2020 се отчита, че в повечето случаи младите хора нямат практически и трудов опит по придобитата специалност след завършване на своето образование и трудно се включват в пазара на труда. В Проекта за Национална стратегия за младежта 2021–2030 (с. 16) също се акцентира върху необходимостта от обвързване и съответствие на образованието и обучението с нуждите на пазара на труда. Като отново се изхожда от идеята, налагана в обществото в последните години, че основният проблем за трудностите за реализация на младите хора е недостигът на умения. Това твърдение обаче не отчита структурните проблеми и влиянието на специфичните за пазара на труда в България характеристики.

Структурата на заетостта в България все още почти изцяло се доминира от ниско- и среднотехнологични работни места, за които не се търсят високи умения (Христова, 2019). Освен това характерно за пазара на труда в България е високото ниво на недекларираната или т.нар. сива икономика – прикриване или отчитане на част от извършвания труд и на част от получаваните доходи (Икономически и социален съвет, 2015). Широко разпространени са и некоректни

практики от страна на работодателите и слаб контрол от страна на държавата. Сред най-честите нарушения са неспазване на работното време и неизплащане на заплати (КНСБ, 2018). Случаите на нарушение на трудовите права до голяма степен стават възможни поради слабото участие на работещите (особено на младежите) в процесите по вземане на решения и преговори, поради невъзможността да защитят трудовите си права или да бъдат представлявани от някой, който да ги защитава (Кръстева, 2019: 107). Липсата на представителство и на договорен потенциал сред младежите се обуславя и от структурата на българската икономика, в която преобладаващата част от предприятията са микро- и малки предприятия. По данни на НСИ през 2018 г. близо 92% от предприятията у нас са с до 9 служители. По данни на Евростат за 2020 г. коефициентът на безработицата сред 15–24-годишните българи е 14.2%, а сред 25–29-годишните – 6.2%[61]. Данните на НСИ показват, че безработицата е най-ниска сред хората с висше образование. Въпреки това трябва да се отчете наличието на несъответствие между образование и заемана позиция. Много младежи с висше образование работят на позиции, неизискващи такова (вертикално несъответствие) или на позиции, неотговарящи на завършената специалност (хоризонтално несъответствие). Стойностите на този показател през 2019 г. за нашата страна са 27.4%, което е над средното за държавите от ЕС (24.7%)[62]. Висок е и делът на младежите, които нито учат, нито работят, т.нар. NEETs. По данни на Евростат[63] през 2020 г. младежите, които попадат в тази категория, са 18,1%.

3.1. Пасивни политики в пазара на труда

Системата на Държавното обществено осигуряване не е обособила младежите като отделна рискова група и голяма част от безработните младежи не получават обезщетения за безработица, тъй като не отговарят на критериите за това – изисквания за внесени осигурителни вноски за риск от безработица за определен минимален период от време (Кръстева, 2019: 123–124). От януари 2018 г. този критерий се увеличава и право на парично обезщетение имат вече лицата, за които са внесени или дължими осигурителни вноски във фонд „Безработица“ най-малко 12 месеца през последните 18 месеца преди прекратяване на трудовите отношения. Друго ново ограничение пред достъпа за парично обезщетение за безработица (ПОБ) се поставя чрез изискваните години стаж – обезщетение за пълния период от 12 месеца може да се получава при над 15 години осигурителен стаж с осигуряване за безработица (придобит след

---

[61] Eurostat, Unemployment rate by age (code: TEPSR_WC170).

[62] CEDEFOP, https://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en/indicators/over-qualification-rate-tertiary-graduates?field_date_value_filter=andfield_countries_tid=6

[63] Eurostat, Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and educational attainment level (NEET rates), (code: edat_lfse_21).

31 декември 2001 г.) вместо за над 12 години, както е преди тази промяна. Поставянето на нови, по-трудни за изпълнение критерии за получаване на обезщетение за безработица е в синхрон с налагането на идеята за активиране на безработните и намаляване на социалната роля на държавата. В резултат на това данните показват, че все по-малък брой безработни могат да покрият изискванията за получаване на ПОБ, въпреки че са внасяли вноски за това. По-малко от една трета от безработните младежи в България имат право на парично обезщетение за безработица (Кръстева, 2019: 124). Младите безработни могат да се запишат в бюро по труда към Агенцията по заетостта, където да получават информация за наличните свободни работни места. Честа практика обаче е младежите изобщо да не се регистрират като безработни и да търсят сами работа.

В допълнение към затруднения достъп до ПОБ трябва да се отчетат и ниските размери на получаваните обезщетения. Изследвания (Jeliazkova et al., 2018: 14) показват, че една значителна част от тях са много близо до линията на бедност и не предоставят адекватна защита на останалите без работа. Липсата на подпомагане по време на безработица или когато обезщетенията са твърде ниски повишава риска от пълното изпадане от пазара на труда особено на уязвимите групи, каквито са младите хора (OECD, 2017). Освен че намаляват загубите от безработицата, пасивните политики, „когато са добре разработени – както се посочва в доклада на ОИСР, – повишават ефективността на активните политики на пазара на труда, защото обезщетенията за безработица и социалните помощи представляват основният инструмент за свързване на безработните хора с услугите за заетост и активните програми на пазара на труда“ (OECD, 2017: 55).

3.2. Активни политики в пазара на труда

Позовавайки се на разграниченията, направени в литературата (Esping-Andersen, 1999; Eichhorst et al., 2008; Sirovatka & Spies, 2017), на различните политически решения по отношение на целите и инструментите за активиране на безработните, може да се каже, че по отношение активните политики на пазара на труда българската държава е възприела подход за вкарване в пазара на труда на всяка цена (*work-first approach*), а не подход за развитие на човешкия капитал (*human development approach*). Стремежът е към създаване на субсидирана заетост. Мерките са насочени основно към работодателите, като през различните периоди фокусът е поставен върху различни уязвими групи. По този показател България се различава от повечето страни – членки на ЕС, в които приоритет имат обученията и квалификацията.

Промяна в политиките на пазара на труда се прави след 2014 г. с въвеждането на Европейската гаранция за младежта, тъй като инициативите се насочват към конкретна уязвима група – младите хора (15–29 години). Един от ефектите, който се търси с нея, е повишаване броя на регистрираните безработни

в бюрата по труда. С приоритет се финансират обучение и заетост на младежите до 24-годишна възраст с основно и по-ниско образование. На младежите със средно образование се предлага и включване в обучение за придобиване на професионална квалификация. За младите хора с висше образование се финансира започване на първа работа чрез стажове.

Въпреки приоритетите, обявени в официалните документи, реално се оказва, че активните политики на пазара на труда трудно се насочват към младежите с ниско образование (European Commission, 2016). Едва 12% от младите, попадащи в категорията NEET на възраст 15–24 години, са били записани в Гаранцията за младежта през 2016 г. Само 40.5% от напускащите схемата са приели предложение за работа в рамките на четири месеца (European Commission, 2018: 33). Броят на регистрираните безработни млади хора също е нисък.

3.3. Трудови отношения и качество на труд

През 2020 г. заетостта на младежите във възрастова група 15–24 години е 18.8%, а на тази от 25–29-годишните е 70.4%[64]. За разлика от страните в Западна Европа, у нас временната заетост не е толкова силно разпространена и все още преобладават хората, работещи на постоянен трудов договор. За 2020 г. с временни трудови договори работят 6.5%[65] от всички работещи младежи (15–29 години), като 3.8% не са намерили постоянна работа, поради което са приели този вид трудови отношения. Младежите във възрастова група 15–24 години, работещи на атипични договори, през 2020 г. са 44.2%[66].

Това, че в България преобладава заетостта на пълен работен ден и с постоянен трудов договор, не означава, че тя е сигурна и с добро качество. Българите имат по-ниско от средното ниво на удовлетвореност относно сигурността на работата, по-ниска удовлетвореност от заплащането и условията на труд (Кръстева, 2019: 65). Заетостта сама по себе си не е достатъчна гаранция за достоен жизнен стандарт. Това се вижда от високия процент на работещите бедни в страната: 8.7% от младите хора (на възраст 16–29 години) са в категорията „работещи бедни“[67]. Промените в пазара на труда в България от последното десетилетие, обединени под идеята за повишаване на „гъвкавостта на труда“, създават според експерти (Григорова, 2015) армия от „работници за еднократна употреба“. При условията на пазара на труда в България сигурността и гъвкавостта не са взаимно допълващи се, както редица стратегически документи се опитват да наложат. Гъвкавите форми на заетост се използват за

---

[64] Eurostat, Employment rate by age (code: TEPSR_WC110).

[65] Eurostat, Part-time employment and temporary contracts - annual data (code: lfsi_pt_a).

[66] Eurostat, Employment at atypical working time as a percentage of the total employment, by age and European socio-economic group (code: lfsa_esegatyp).

[67] Eurostat, In-work at-risk-of-poverty rate by age and sex - EU-SILC survey (code: ilc_iw01).

прехвърляне на икономическия риск от работодателя към работника. Работата на временен трудов договор или непълен работен ден в България дава възможности на работодателите да я използват като стратегия за намаляване на разходите и е съпроводена с понижаване доходите на работещите. Ето защо голяма част от младите хора трудно преминават от временна към постоянна заетост (Кръстева, 2019: 63).

Не може да се отрече, че в България се наблюдава постоянно нарастване както на минималната, така и на средната заплата. Най-високо е заплащането в ИКТ сектора, където средната брутна работна заплата през декември 2020 г. е била 3502 лв., а най-ниска е за хотелиерство и ресторантьорство – 643 лв.[68]. Въпреки тенденцията за увеличаване на възнагражденията, страната продължава да е с най-ниски нива на заплащане сред държавите от ЕС. Още повече че близо 54% от българите печелят чисто до 500 лв. на месец, а близо 80% – до 900 лв.[69]. Заетостта на българите е концентрирана най-вече в традиционните отрасли като промишленост и услуги (Цанов и др., 2017), характеризиращи се с по-ниско заплащане в сравнение с високотехнологичните дейности.

Влияние върху качеството на труда оказва и автономността на работното място, измерена чрез възможността на работещите да организират сами работните си задачи през деня и да участват в управленските решения. Данни от ESS4 и ESS6 показват, че половината от българите нямат никаква възможност да участват в управленските решения. А една четвърт от работещите не могат дори да взимат решение относно това как да организират ежедневните си задачи. Изследванията (Jeliazkova et al., 2018) показват, че средното качество на работните места в страната е поне четири пъти по-ниско от средноевропейското. Това несъответствие според Желязкова е основната причина за изтласкване на хора (и особено младежи) от страната към чужбина. Всичко това води до нежелание на много млади българи да работят в България и ги стимулира да търсят работа в чужбина, където получават по-високо заплащане за същите дейности.

4. Публични политики спрямо младите хора в сферата на социалното подпомагане

България е държавата с най-висок процент хора в риск от бедност и социално изключване в ЕС – 32.1% за 2020 г.[70] Делът на младите хора (15–29 години) в тази категория е 32.0%.

---

[68] НСИ, Средна брутна месечна заплата на наетите лица по трудово и служебно правоотношение през 2020 г.

[69] Министерство на финансите (2019). Отговор на въпрос от Димитър Данчев. https://www.minfin.bg/bg/parlament?p=63

[70] Eurostat, People at risk of poverty or social exclusion (code: T2020_50).

4.1. Достъп и допустимост до социално подпомагане

Концепцията за активиране, налагана в политиките на пазара на труда, е приложена и в системата за социално подпомагане. С измененията, направени в Закона за социално подпомагане от 2003 г., предоставянето на месечна социална помощ се обвързва с полагането на общественополезен труд. Получаващите месечни социални помощи трябва да извършват обществени услуги – да работят 4 часа дневно в продължение на 14 дни. От 2008 г. това правило е разширено – кандидатстващите за социална помощ трябва да имат регистрация в териториалните отдели на Агенцията по заетостта най-малко 6 месеца и не трябва да е отказвано предложение за работа или включване в различни курсове, като обучение за ограмотяване, придобиване на квалификация или ключови компетенции. Ако получателят на месечна социална помощ откаже предложение за платена работа, помощта му се спира за два месеца, а при повторен отказ – за период от две години.

Социалната помощ се променя от универсална към целева помощ. Обезщетенията се изплащат ежемесечно на лицата, които отговарят на определени условия, като ниски доходи, липса на недвижима собственост, спестявания, които не надвишават 500 лева на член на семейството, и т.н. До 2002 г. семействата получават финансова подкрепа от държавата за отглеждане на дете до 18-годишна възраст на универсална основа. След тази година семейните обезщетения са обвързани с дохода на член на семейството. Прагът се повишава през годините, но все още остава много нисък – по-нисък или равен на 410 лв. на член на семейството. Месечният размер на детската надбавка е 40 лева. Месечната помощ за отглеждане на дете може да бъде получавана до завършване на средно образование, но не по-късно от навършване на 20 години. Според чл. 144 от Семейния кодекс държавата определя като задължение на родителите да предоставят подкрепа (в случай че могат да я дадат без особени затруднения) за децата си след навършване на пълнолетие, до навършване на двадесетгодишна възраст при обучение в средно и на двадесет и пет годишна възраст при обучение във висше учебно заведение и не могат да се издържат от доходите си или от използване на имуществото. Младите семейства могат да се възползват от данъчни облекчения под формата на приспадане от сумата на годишната им данъчна основа на лихвените плащания, направени през годината за жилищна ипотека, при условие че са изпълнени някои други условия. Данъчни облекчения се предоставят и на семейства с деца.

5. Дискусия

От представеното дотук по отношение на икономическото измерение, изведено в теоретичната рамка, може да се обобщи, че българската държава прилага селективна стратегия по отношение на предлагането на умения и интеграцията в пазара на труда на младите хора. За това свидетелстват описаните

аспекти, които разкриват, че българската образователна система има затруднен достъп до качествено образование за всички и се характеризира с високи нива на стратификация. Социално-икономическият статус на семейството е основна линия на разделение между младите хора по отношение на достъпа до качествено образование и умения, които биха подпомогнали прехода им към работа. Това води до нарастващо неравенство сред младежите. Тенденцията в сферата на образованието е към комодификация (Busemeyer, 2015), при която частните разходи (най-вече тези от страна на семействата) се увеличават. Заедно с това чрез инициативите, прилагани от образователните политики в последните години, става ясно, че държавата започва да третира образованието само в неговата инструментална роля, т.е. само като средство за производство на кадри за пазара на труда, а не като социално право. А разглеждането на образованието като основно право и осигуряването на достъп до различни форми на образование през целия живот, както отбелязват Бояджиева и Илиева-Тричкова (Boyadjieva & Ilieva-Trichkova, 2021: 156), са предпоставки за успешното участие на хората в бързо променящия се пазар на труда. Това показва, че макар проблемите в образованието да са правилно идентифицирани, за тяхното решение се прилагат политики, които не само не водят до желаните резултати, но и сами допринасят за тяхното влошаване.

Въпреки стремежа за обвързване на образованието с нуждите на бизнеса и усилията в тази посока (акцент върху професионалното и дуалното обучение), в последните няколко години не се наблюдава съществено подобрение в това отношение. Нещо повече, професионалното образование не дава съществено предимство от гледна точка на прехода към пазара на труда (Институт за изследвания в образованието, 2019). Според анализ на Института за изследвания в образованието заетостта сред младежите (данни за 2018 г.), завършили професионални училища, е малко по-ниска от тази на завършилите общообразователни училища – съответно 66.4 и 68.6%. Този процент е значително по-нисък от средното равнище в ЕС, където близо 80% от младежите с професионално образование имат постоянна работа 1–3 години след завършване на училище. Това насочва към мисълта, както вече бе посочено, че трудностите за интеграция в пазара на труда не трябва да се приписват единствено на образованието, а да се търсят и в макроконтекста и политиките, които го създават.

Преходът на младите от образование към пазара на труда е затруднен и от тенденциите в политиките на пазара на труда, които са свързани с: промяна от пасивни към активни политики; наблягане върху индивидуалните дефицити и липса на внимание към структурните фактори; неглижиране на превантивните мерки и слабо инвестиране в човешки капитал; фокус върху започването на каквато и да е работа вместо търсене на качествена такава, замяна на трудовата сигурност с дерегулация, прикрита като гъвкавост на трудовите отношения. Безработните млади хора се считат за единствено отговорни за своето положение, което отклонява вниманието от институционалната рамка и социално-икономическите условия в страната. В условия като недобро заплащане, ниско

качество на работните места и високи нива на несъответствие между образование и работа, много млади хора предпочитат да търсят работа в чужбина. Въпреки че прилагането на Гаранцията за младежта има за резултат увеличаване на финансирането на програми, насочени както към директно създаване на работни места, така и към обучение, има сериозни критики поради ограниченото въздействие върху най-уязвимите и в неравностойно положение млади хора с ниска или никаква квалификация и образование.

По отношение на социалното измерение, може да се каже, че подходът, приет от българската държава, е по-близо до т.нар. фамилизация, но се откриват и елементи, характерни за подхода на индивидуализация. Така например, семейни помощи се предоставят на родителите (ако семейният доход е под определен праг) до навършване на пълнолетие на детето. Социалното подпомагане е ниско, а издръжката на младежите се прехвърля като задължение на родителите, което характеризира подхода на фамилизация. Заедно с това в българското общество е широко разпространена и културна норма родителите да се грижат за децата „толкова дълго, колкото могат“ (Митев и Ковачева, 2014: 82).

Заключение

Анализът на основни инициативи и реформи на публичните политики, влияещи върху прехода на младите хора от училище към работа в България, показва, че рисковете и предизвикателствата са изтласкани на индивидуално ниво и се поемат от семейството и неформалните кръгове. Последните се оказват важен омекотяващ ефект, но също така определят възможностите, които младите хора ще имат или не, за да влязат и останат в пазара на труда. Тези фактори оказват значително влияние върху качеството на преходите към зряла възраст. Резултатът е различен достъп до (качествено) образование и затруднен достъп до пазара на труда за една голяма част от българските младежи. Тенденцията е към оформяне на широк кръг от млади хора с труден или с лошо качество преход към работа и една значително по-малка група, които имат плавен преход към качествена интеграция в пазара на труда. Политиките в страната не успяват да моделират ефектите от затрудненията и пречките, свързани със семейната среда и разликите между икономическите възможности на младите българи.

Литература

Григорова, В. (2015). Работник за еднократна употреба. Достъпно на: http://solidbul.eu/?p=3875, дата на достъп 14.05.2021.

Икономически и социален съвет (2015). Становище „Ограничаване и превенция на неформалната икономика в България като възможност за стимулиране на растежа и заетостта“. Достъпно на: http://esc.bg/, дата на достъп 14.05.2021.

Институт за изследвания в образованието (2019). Професионалното образование при прехода към пазара на труда. Достъпно на: https://ire-bg.org/, дата на достъп 14.05.2021.

КНСБ (2018). Трети годишен доклад на Конфедерацията на независимите синдикати в България за нарушения на права, свързани с упражняване правото на труд през 2017 г. Достъпно на: https://www.knsb-bg.org/, дата на достъп 14.05.2021.

Кръстева, В. (2019). Младежка заетост и трудова несигурност в България. София: Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов".

Митев, П. Е. и С. Ковачева (2014). Младите хора в Европейска България. Социологически портрет. София: Фондация „Фрийдрих Еберт".

Митев, П. Е., Б. Попиванов, С. Ковачева и П. Симеонов (2019). Българската младеж 2018/2019. София: Фондация „Фридрих Еберт".

Национална стратегия за младежта 2010–2020. Достъпно на: http://mpes.government.bg/Pages/Documents/Strategies/default.aspx, дата на достъп 14.05.2021.

Проект за Национална стратегия за младежта 2021–2030. Достъпно на: https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5777, дата на достъп 14.05.2021.

Стоилова, Р. (2015). Социален произход и образователни възможности. – В: Стоилова, Р., К. Петкова и С. Колева (съст.). Знанието като ценност. Познанието като призвание. София: Изток-Запад, 123–145.

Христова, А. (2019). Българската система за формиране на умения в сравнителен план. Институт за изследвания в образованието. Достъпно на: https://ire-bg.org/, дата на достъп 14.05.2021.

Цанов, В., Г. Шопов, И. Белева и Й. Христосков (2017). Пазарът на труда и социалната защита на хоризонт 2020. София: АИ „Проф. Марин Дринов".

Billari, F. (2004). Becoming an Adult in Europe: A Macro(/Micro)-Demographic Perspective. – Demographic Research, 3: 15–44.

Bogdanov, G. & B. Zahariev (2018). Tracking school dropouts in Bulgaria. ESPN Flash Report 2018/30.

Boyadjieva, P. & P. Ilieva-Trichkova (2021). Adult Education as Empowerment. Palgrave Macmillan.

Boyadjieva, P. & P. Ilieva-Trichkova (2019). Horizontal Differentiation Matters: Moderating Influence of the Type of Upper Secondary Education on Students' Transitions. – European Education, 51(1): 32–50.

Busemeyer, M. (2015). Skills and Inequality. Cambridge: Cambridge University Press.

Cedefop (2018). Професионално образование и обучение в България: кратко описание. Люксембург: Служба за публикации. Достъпно на http://data.europa.eu/doi/10.2801/728903, дата на достъп 14.05.2021.

Chevalier, T. (2020). Fighting Youth Unemployment: Growth Strategies and Youth Welfare Citizenship. – In: Hassel, A. & B. Palier (eds.). Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved? Oxford University Press, p. 348–371.

Chevalier, T. (2016). Varieties of youth welfare citizenship: Towards a two-dimension typology. – Journal of European Social Policy, 26(1): 3–19.

Eichhorst, W., O. Kaufmann, R. Konle-Siedl & H. J. Reinhard (2008). Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies. – In: Eichhorst, W., O. Kaufmann

& R. Konle-Seidl (eds.). Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 1–16.

Esping-Andersen, G. (1999). Social Foundations of Post-Industrial Economies. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Policy Press.

European Commission (2018). 2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, Country report Bulgaria. Достъпно на: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-bulgaria-en.pdf, дата на достъп 14.05.2021.

European Commission/EACEA/Eurydice (2017). National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2017/18. Eurydice Facts and Figures. Publications Office of the European Union.

European Commission (2016). Country Report Bulgaria 2016. Including an In-Depth Review on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances. Brussels. Достъпно на: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr2016_bulgaria_en.pdf, дата на достъп 14.05.2021.

Ilieva-Trichkova, P., R. Stoilova & P. Boyadjieva (2015). Regional Gender Differences in Vocational Education in Bulgaria. – In: Imdorf, C., K. Hegna & L. Reisel (eds.). Gender Segregation in Vocational Education. Comparative Social Research, Vol. 31. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Ilieva-Trichkova, P. & P. Boyadjieva (2014). Dynamics of inequalities in access to higher education: Bulgaria in a comparative perspective. – European Journal of Higher Education, 4(2): 97–117.

Jeliazkova, M., D. Minev, D. Draganov, V. Krasteva & A. Stoilov (2018). Youth employment policies in Bulgaria. Tallin: Tallinn University.

Kovacheva, S. (2005). The role of family social capital in young people's transition from school to work in Bulgaria. – Sociologija, 46(3): 211–226.

OECD. (2019). PISA 2018 Assessment and Analytical Framework. PISA, OECD Publishing. Достъпно на: https://doi.org/10.1787/b25efab8-en, дата на достъп 14.05.2021.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017. Paris: OECD Publishing.

Rokicka, M., M. Unt, K. Taht & O. Nizalova (2018). Youth Labour Market in Central and EasternEurope. – In: Malo, M. & A. Mínguez (eds.). European Youth Labour Markets. Springer International Publishing AG, 61–78.

Settersten Jr., R., T. Ottusch & B. Schneider (2015). Becoming Adult: Meanings of Markers to Adulthood. – In: Scott, R. & S. Kosslyn (eds.). Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1–16.

Sirovatka, T. & H. Spies (2017). A new perspective on activating young people. – In: Sirovatka, T. & H. Spies (eds.). Effective Interventions for Unemployed Young People in Europe: Social Inovation or Paradigm Shift? Abingdon: Rutledge, 1–19.

Walther, A. (2006). Regimes of Youth Transitions: Choice, Flexibility and Security in Young People's Experiences across Different European Contexts. – Young, 14(2): 119–39.

Глава шеста

СЪВРЕМЕННАТА СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В СФЕРАТА НА ИНВАЛИДНОСТТА – МЕЖДУ РЕДУКЦИОНИЗМА И НЕЗНАНИЕТО

Божидар Ивков

Въведение

Настоящата глава е посветена на съвременната социална политика в България в сферата на инвалидността. В първата ѝ част се разглеждат проблемите, свързани с медицинската експертиза на инвалидността като фундамент на всички публични и социални политики в тази сфера, и са посочени механизмите за редуциране както на количествените параметри на социалната категория лица с увреждания (инвалидност), така и начините на отнемане на права и облекчения с цел редуциране на финансовите потоци в и към тази област. Доказана е тезата, че всичко това се прави на основата на незнание за същността и сложността на социалния феномен инвалидност. Във втората част е представена система от екзистенц-минимум знания, необходими за изграждането и прилагането на адекватни публични и социални политики в сферата на инвалидността, която може да подпомогне в немалка степен преодоляването на незнанието в тази социално значима област.

* * *

Един от най-важните проблеми в България (и не само) през първите две десетилетия на XXI век беше и си остава инвалидността. Основна причина за това е, че инвалидността като човешка характеристика по много съществен начин диференцира индивидите и техните социални обединения, като поражда и поддържа често драстични социални неравенства.

Социалната тежест на инвалидността в България нараства благодарение и успоредно с намаляването и застаряването на населението в страната, както и под влиянието на други социално-икономически фактори. Целите на настоящото изследване са:

1) да проследи и анализира редукционизма и незнанието на и в медико-социалната политика в сферата на инвалидността и особено в сферата на медицинската експертиза на трайно намалената работоспособност, която се оказва основата на формиралия се в България модел на инвалидността и политика към хората с инвалидност: административно-благотворителния модел, който остава в рамките на медикалисткото смислово пространство (Ивков, 2019);

2) да се представи онзи екзистенц-минимум от знания, които хората, създаващи и прилагащи социални политики в сферата на инвалидността, трябва да притежават с оглед на ефективността и социалната полезност за обществото на тези политики.

При набирането и анализа на емпиричната информация са използвани такива методи като социален експеримент, скрито включено наблюдение, грандсуел метод, автоетнография, вторичен анализ на емпирични данни, контент анализ. Представени са данните преди всичко от проведения през ноември 2018 г. социален експеримент, както и данните от наблюдението на различни пациентски и на хора с увреждания фейсбук групи за периода 2019–2020 г. Тези данни имат само илюстративен характер и от тях или на базата на тях не могат да бъдат правени генерализирани изводи за едни или други тенденции. Те имат и спомагателен характер при изграждането на една или друга хипотеза дотолкова, доколкото са изведени от социалната действителност.

1. Инвалидността и хората с инвалидност като социален проблем. Кратки теоретико-методологически бележки и понятийни въпроси

Изясняването на някои основни недъзи и проблеми на съвременната социална политика в България в сферата на инвалидността налага най-напред да се обсъдят основни понятия. Под ***редукционизъм*** (лат. Reductio – връщане, бутане напред) разбирам най-общо: 1) обяснение на сложни социални явления и феномени чрез деконструирането им до възможно най-простите им съставни части и обяснението им с по-достъпни (прости или опростени) категории, като по този начин се заличават същността и сложността на феномена, заличават се или се „затъмняват“ сложните синергични взаимодействия и влияния между съставните части на феномена; 2) целенасочено намаляване на определени ресурси независимо от социалните ефекти от това намаление.

В сферата на инвалидността това означава обяснение на сложния социален феномен „инвалидност“ чрез отделни негови части – ограничения, дисфункции, трайно намалена работоспособност, измервана в проценти. Не се вземат предвид регионални особености, социални условия на живот, психически и психологически индивидуални особености и характеристики, наличие на хронична физическа болка и др. Целенасоченото намаляване се извършва, както ще се види по-долу, с административни инструменти и техники, без да се вземат предвид индивидуалните човешки възможности и потребности, като то е насочено по посока на намаляване тежестта на инвалидността и количествените измерения на социалната категория „хора с инвалидност“, без по същество да има обективни основания за това и с цел пестене на финансови разходи за подпомагане или реализиране на видови социални политики – напр. за преодоляване на безработицата сред хората с инвалидност, за редуциране равнищата

на бедност и др. Един от основните инструменти или социални технологии на всички правителства е използването на осъзнатото или (парадоксално, доколкото го има) неосъзнато незнание в сферата на инвалидността, отнасящо се до нейната същност, сложност, видово многообразие и др.

Като приемам схващането, лансирано от Danecki (2001), понятието ***социален проблем*** дефинирам в широк смисъл, като състояние, което блокира задоволяването на основните човешки потребности, а също и проблем, който засяга особено тежко живота и сътрудничеството на членовете на дадена общност или цялото общество. Като следвам A. Kurzynowski (1996), тук приемам, че ***социалната политика*** към хората с инвалидност представлява цялостната дейност на публични и неправителствени субекти, насочени към изравняване на неоправдани социални различия, защита срещу житейските рискове, както и създаване на възможности за тяхното функциониране във всички области на социалния и икономическия живот по начин, който позволява пълна интеграция в обществото.

Категорията ***лица с инвалидност***, следвайки Конвенцията за правата на хората с инвалидност на ООН, се разглежда като включваща хора с дълготрайни физически, психически, интелектуални или сензорни увреждания, които при или във взаимодействие с различни социални бариери може да и най-често възпрепятства тяхното пълноценно, ефективно и равнопоставено участие в социалния живот на обществото. Тук подобно на Klimczuk (2013: 186) се използва възможно най-широка дефиниция на лицата с инвалидност, без да се разграничават отделни групи и субкатегории лица, защото подобен подход би трябвало да има място при разработването на отделни, специфични, подчинени на общи принципи и цели социални политики по отношение на гражданите с инвалидност (Klimczuk, 2013: 186; вж. също Woźniak, 2008).

2. Важни теоретико-методологически и методически предпоставки за провеждането на социалния експеримент

Преди да коментирам очертаващата се картина от действието на последните изменения в Наредбата за медицинската експертиза, ми се струва подходящо да напомня и да уточня следните важни предпоставки за провеждането на социалния експеримент.

1. Социалния статут „лице с трайно увреждане“ или „лице с увреждане“ имат лицата, на които е било определено 50 и повече % трайно намалена работоспособност (тр.н.р.)/вид и степен на увреждане.

2. Съществуват три категории лица с увреждания:

а) от 50 до 70% тр.н.р.

б) от 70 до 90% тр.н.р.

в) над 90% тр.н.р.

Тук трябва да отбележа, че според мен е по-правилно тази категоризация да се прави по следния начи: 50 и над 50% тр.н.р. до 70% тр.н.р.; над 70% тр.н.р. до 90% тр.н.р. и т.н., за да се избегне несигурността при определянето на лицата с точно 50%, 70% или 90% тр.н.р. към коя точно категория спадат. В случая е приета официалната версия.

3. За всяка отделна категория лица с увреждания има известна, макар и неголяма диференциация в достъпа до, вида и размера на облекченията, които ползват представителите на съответната субкатегория лица с увреждания. Затова, когато говоря за подобряване или повишаване на статута „лице с увреждане“, ще имам предвид само и единствено потенциалната възможност човекът да получи малко по-големи облекчения и подкрепа. И обратното, когато говоря за влошаване или снижаване на статута „лице с увреждане“, ще имам предвид редуциране по посока намаляване или отпадане на определени права и облекчения. Промяната в статута тук не включва разбирането за промяна (по посока на подобряване или влошаване) в здравословното състояние на човека.

4. Според Методиката за прилагане на отправните точки за оценка на трайно намалената работоспособност (вида и степента на увреждане) в проценти:

„III. Когато са налице няколко увреждания, независимо дали са за заболявания от общ характер, или за заболявания с причинна връзка, за всяко от които в отправните точки за оценка на трайно намалената работоспособност/вид и степен на увреждане е посочен отделен процент, ***оценката на трайно намалената работоспособност/вид и степен на увреждане се определя, като се взема най-високият процент по съответната отправна точка на най-тежкото увреждане***. ***Останалите проценти за съпътстващите увреждания не се вземат предвид при оценката*** (к.м. – Б.И.), но се изписват в мотивната част на експертното решение.

IV. За лицата, при които най-високият процент по съответната отправна точка на най-тежкото увреждане е 80 или над 80% (и ако той не е 100%) и които имат едно или повече съпътстващи заболявания, за всяко от които е посочена отправна точка от над 50%, общата оценка на трайно намалената работоспособност/вид и степен на увреждане се определя, като за основа се вземе най-високият процент (80 или над 80%) и към него се прибавят 20% от сбора на процентите на останалите увреждания“.

Нормата в т. III на практика превръща медицинската експертиза в „кастрат“ и е всичко друго, но не и експертиза.

5. Извадката на лицата, участвали в социалния експеримент, е според отзовалите се и данните не са представителни за социалната категория „лица с инвалидност“. Същото е валидно и за данните за периода 2019–2020 г.

6. Представени са, както бе споменато, данните от наблюденията ми на фейсбук групи на хора с инвалидност за периода 2019–2020 г. Направени са общо 143 записа, данните от които са представени в табл. 6.2. Това са записи на случаи, които съдържат информация, съответстваща на отговорите на по-

ставения в социалния експеримент въпрос. Трябва да отбележа, че това не са системни наблюдения, а те по-скоро имат фрагментарен и в немалка степен случаен характер.

3. Емпиричните данни

На 26.12.2018 г. в 13:30 ч. зададох следния въпрос в две от най-големите групи във Фейсбук на хора с увреждания:

„Променен ли беше процентът трайно намалена работоспособност (тр.н.р.) след последното Ви явяване на ТЕЛК (има се предвид след 3 август 2018 г.)?

а) да, беше намален от... на...
б) да, беше увеличен от... на...
в) не, остана непроменен
г) загубих статута „лице с увреждане“ (ТЕЛК ми определи под 50% тр.н.р.)“.

Въпросът беше разпространен в няколко други групи във Фейсбук, след което и споделен от немалко хора. Под публикацията на няколко места се развихри дискусия, в която участваха много хора. Общият брой на отговорилите обаче – всеки по свой начин – до 13:30 ч. на 27.12.2018 г. бе само 49 души. Данните и разпределенията на отговорите са представени в табл. 6.1 по-долу. През 2019 и 2020 г., доколкото имах възможност, продължих да следя подобни публикации и в зависимост от съдържащата се в тях информация водех записи за различни случаи. И както споменах по-горе, бяха направени 143 записа на случаи.

Поради незначителния брой отговори данните не дават нито възможност, нито основание за каквито и да било генерализирани изводи и заключения. Съмнително е в някаква степен дори дали могат да се използват като основа за изграждане на някакви хипотези. Със сигурност обаче е възможно да се използват само и единствено за изказване на доста предпазливи предположения, които подлежат на обоснована проверка и верификация. Повече сигурност предоставят данните от скритото включено наблюдение, които по същество, както бе вече отбелязано, не променят регистрираните тенденции в социалния експеримент.

Таблица 6.1. Резултати от явяване на ТЕЛК след 3 август 2018 г.

Показатели	Брой случаи	Относителен дял
Повишени % тр.н.р.		
повишени % тр.н.р. и преминаване в по-висока категория	3	42.9
повишени % тр.н.р. в рамките на същата категория	4	57.1
Общо	**7**	**14.3**

Продължение на табл. 6.1.

Намалени % тр.н.р.		
намалени % тр.н.р. и преминаване в по-ниска категория	14	58.3
намалени % тр.н.р., но в рамките на същата категория	10	41.7
Общо	**24**	**47.0**
Загубен или не получен статут „лице с увреждане“		
загубен статут „лице с увреждане“	6	66.7
не получен статут „лице с увреждане“	3	33.3
Общо	**9**	**18.4**
Без промяна		
без промяна в % тр.н.р.	**6**	**12.2**
Друго		
отнето право на чужда помощ	**2**	**4.1**
промяна, без да е посочена каква точно	**1**	**2.0**
Всичко	**49**	**100.0**

Със сигурност може да се твърди, че едно от най-важните достойнства на получената и публикувана в блога ми информация за резултатите от проведения социален експеримент е фактът, че това бе и си остана **първата и последна публична, обобщена информация за влиянието на измененията в Наредбата за медицинската експертиза в сила от 3 август 2018 г.** върху статута „лице с увреждане“ при хората с инвалидност (Ивков, 2018).

Почти същите тенденции показват регистрираните от мен 143 случая (табл. 6.2) за периода 2019–2020 г., в които се коментират резултатите от явяването на ТЕЛК след въвеждането на последните изменения в Наредбата за медицинска експертиза от началото на август 2018 г.

Таблица 6.2. Резултати от явяване на ТЕЛК през периода 2019–2020 г.

Показатели	Брой случаи	Относителен дял
Повишени % тр.н.р.		
повишени % тр.н.р. и преминаване в по-висока категория	15	44.2
повишени % тр.н.р. в рамките на същата категория	19	55.8
Общо	**34**	**23.8**
Намалени % тр.н.р.		
намалени % тр.н.р. и преминаване в по-ниска категория	35	57.4
намалени % тр.н.р., но в рамките на същата категория	26	42.8
Общо	**61**	**42.6**

Продължение на табл. 6.2.

Загубен или не получен статут „лице с увреждане“		
загубен статут „лице с увреждане“	13	59.1
не получен статут „лице с увреждане“	11	40.9
Общо	**22**	**15.4**
Без промяна		
без промяна в % тр.н.р.	**15**	**10.5**
Друго		
отнето право на чужда помощ	**3**	**2.1**
промяна, без да е посочена каква точно	**8**	**5.6**
Всичко	**143**	**100.0**

При сравняване на данните от двете таблици, доколкото това изобщо може да бъде коректно, се наблюдават съвсем незначителни отклонения.

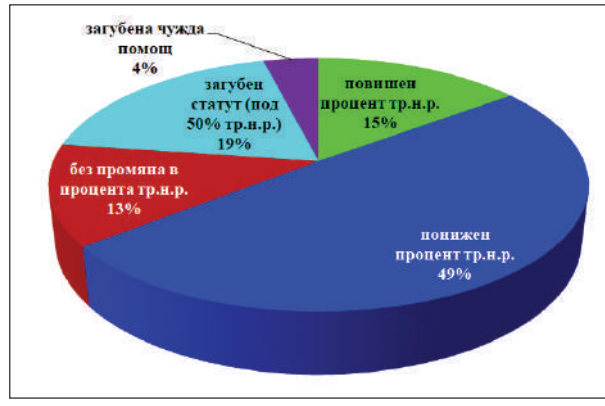
4. Аналитични рефлексии

Половината (50%) респонденти декларират, че след явяването им на ТЕЛК процентът трайно намалена работоспособност е бил намален, като при 58.3% от тях това е довело до изпадане в по-ниска категория. При 41.7% въпреки намаления процент хората с инвалидност са запазили досегашния си статут (графика 6.1).

Почти всеки пети (18.4%), явил се на ТЕЛК след 1 август 2018 г., или не е получил статут на „лице с трайно увреждане“ (33.3%) при освидетелстване, или е загубил този си статут (66.7%) при преосвидетелстване на инвалидността (графика 6.1).

Колкото и несигурни или недостатъчни да са данните в количествено отношение, тези резултати пряко кореспондират с всички опасения и очаквания както на хората с инвалидност, така и на специалистите в областта на медицинската експертиза, които бяха изразявани в периода, предхождащ приемането на промените, за влошаване на ситуацията. Така тези опасения най-вероятно се оказаха и ще продължат да се оказват напълно оправдани. И ако това е така, въпросът вече не е „дали“, а „какви“ са размерите на „бедствието“. Основание за подобни въпроси дават и данните от записите за периода 2019–2020 г.

Още по-стряскащо е, че двама от респондентите са декларирали в отговорите си, че им е отнето правото на чужда помощ. Този относителен дял (4.1% от всички респонденти) е нисък, но въпреки това е недопустим, тъй като е резултат от промяна във формулата за изчисление на процента тр.н.р./вид и степен на увреждане и се отнася до лица с най-тежка форма на инвалидност и имащи потребност в своето ежедневие от чужда помощ.



Графика 6.1. Разпределение на отговорилите лица с инвалидност според повишението/намалението на % тр.н.р. – промяна в статута им (в %)

Заслужава да се отбележат няколко **екстремни намаления** (10% от случаите) в процентите тр.н.р.:

- от 91% тр.н.р. на 30% тр.н.р. – намаление от 61%,
- от 98% тр.н.р. на 50% тр.н.р. – намаление от 48%,
- от 97% тр.н.р. на 50% тр.н.р. – намаление от 47%,
- от 88% тр.н.р. на 44% тр.н.р. – намаление от 44%,
- от 100% тр.н.р. на 70% тр.н.р. – намаление от 30%.

За периода 2019–2020 г. съм констатирал още 4 случая с над 30% намаление на процента трайно намалена работоспособност. Тук определено би било интересно какви резултати ще се получат, ако би могло да се проследи и анализира доколко в тези екстремни случаи водеща роля имат медицински или други, немедицински (например икономически или административно-организационни) критерии и фактори. Моята хипотеза е, че доминира вторият вид фактори.

Не съм лекар и не мога да коментирам медицинските аспекти на тези екстремни случаи, а и няма достатъчно медицинска информация за всеки конкретен, за да е възможно дори специалист да се произнесе по тях. Но според мен е много вероятно да става дума за *административна и управленска патология*.

Всеки 8-и човек с инвалидност, който е дал отговор на въпроса ми, е декларирал, че е загубил статута си на „човек с увреждане“. Това също е стряскащ резултат.

* * *

Почти **41%** от всички отговорили **са запазили сегашното си статукво** на статута „лица с увреждания“, независимо дали процентът тр.н.р. е бил променен, или не. И все пак сред тях доминират лицата (50%) с намален процент тр.н.р. (графика 6.2).



Графика 6.2. Лица без промяна в статута „лица с увреждания“

51% от отговорилите **ще претърпят загуби поради влошаване/понижаване на статута им (преминаване в по-ниска категория или загуба на статута)**, макар и да няма (най-вероятно) обективни медицински причини за това, т.е. такива подобрения в здравословното състояние, които да водят до оправданата необходимост от редуциране на права и облекчения.

Докато четях изказванията на хората, не останах с впечатление, че някой от тези 51% е получил незаслужено оценката си от предишната медицинска експертиза, още повече че от нея до момента на актуалната експертиза са изминали 1, 2 или 3 години. Известно е, че факторът време (в случая остаряване) при хроничните заболявания най-често оказва негативно влияние или в най-добрия случай здравословното състояние се запазва приблизително на същото равнище, ако през това време не се появят някакви съпътстващи заболявания или други негативно действащи фактори. Прилагането на внедрените в Наредбата за медицинска експертиза административни „технологии“ за редуциране на броя на хората с инвалидност, а оттук и за пестене на финансов ресурс, подсказва еднозначно за негативното отношение на властовите елити към тази социална категория независимо от гръмките и популистки декларации в публичното пространство. Нещо повече, подобни технологии за редуциране насърчават, макар и косвено, изграждането на безразлично отношение към хората с инвалидност, на третирането им като неодушевени предмети, без своя личностна и социална идентичност, без права, възможности и способности, на отношение като към излишни хора.

Нерядко в коментарите на хората с инвалидност се срещаше мнението „масово намаляват процентите“. Макар подобно мнение да няма голяма инфор-

мативна стойност и може да бъде доста подвеждащо, когато се среща често, трябва да му се обърне внимание. Вероятно става дума за субективен опит, изграден на база дочуто, видяно, разказано и последващо генерализиране на един или няколко случая, като всеобщо значим факт. Този социално-психологически феномен често може да се срещне в практиката на изследователите социолози и те задължително трябва да държат сметка дали и ако да, доколко и как да вземат под внимание подобни твърдения, особено когато се прилагат качествени методи на изследване.

* * *

Не трябва да се забравя, че тук, при провеждането на този скромен социален експеримент, става дума само и единствено за един въпрос, отговорите на който имаха за цел да разбулят донякъде мъглата около въздействието на новите промени в медицинската експертиза и да открехнат завесата пред пораженданите от тези промени проблеми. Оказа се, че всички негативни очаквания се сбъдват поне за по-голямата част от отговорилите – 51% от всички дали отговор. Данните от записите през 2019–2020 г. потвърждават казаното по-горе.

Има нещо изключително важно, което също не трябва да се забравя никога, независимо че то винаги изпада от предмета и обекта на въздействие на дадена социална политика: зад всяка единица, зад всяко число или цифра се крие конкретен човек или конкретни хора, с конкретна съдба, която при хората с инвалидност почти винаги е изтъкана от много болка и страдание.

Остава големият въпрос: **доколко е оправдана извършената промяна?** Засега не съм видял и не съм се сблъсквал с реални доказателства, подкрепящи необходимостта от въвеждането ѝ, освен делюзиите на отделни политици. Още в края на декември 2018 г. писах, че е крайно наложително в края на януари или началото на февруари 2019 г. национално представителните организации на и за хора с инвалидност да изискат цялата налична информация от съответните институции (Министерство на здравеопазването и НЕЛК) за резултатите от измененията в Наредбата за медицинска експертиза, да анализират процесите и последиците, които породиха и пораждат тези изменения и съобразно резултатите да предприемат съответните действия.

Ето какво се получи.

5. „Анализът“ на МЗ

На 4 февруари 2019 г. Министерството на здравеопазването трябваше да представи анализ на данните за резултатите от работата на Териториалните експертни лекарски комисии (ТЕЛК) в страната след въвеждането на новата Наредба за медицинска експертиза от 3 август 2018 г. Вместо това в публичното пространство бе лансирана доста витиевата, почти лишена от смисъл псевдофилософска логорея, от която стана ясно (със сигурност), че Министерство на здравеопазването (МЗ) не желае да представи реална и достоверна информация

за – най-вероятно – катастрофалната картина, която се оформи и продължава да се оформя в страната за мнозинството представители на социалната категория „лица с инвалидност“. Нещо повече, от министерската логорея се „разбра“, че българинът става все по-здрав.

Тук ми се струва много важно да представя голяма част от текста на прессъобщението до медиите на МЗ (каре 1). То ми бе предоставено от приятели журналисти, които все още са запазили чувство за гражданска отговорност и доблест.

КАРЕ 1

„Министърът на здравеопазването Кирил Ананиев представи анализ на действието на промените в Наредбата за медицинска експертиза през изминалите 6 месеца пред представители на организациите и сдруженията, които защитават правата на хората с увреждания. Анализът се базира на данните от ТЕЛК комисиите в цялата страна и жалбите, получени от граждани в НЕЛК за този период. Резултатите от него показват, че **няма съществена промяна в общия брой на инвалидността в страната при новата и предишната наредба. Изводите в анализа показват, че няма промяна в броя на жалбите. Отчита се динамика и отклонения в отделните възрастови групи, като причините за това са или в резултат на подобрен здравен статус, или в резултат на административни решения на ТЕЛК комисиите, които в момента се проверяват, обясни заместник-министърът на здравеопазването Жени Начева**[71]. Един от изводите в анализа е, че в самото начало на действието на новата Наредбата за медицинската експертиза са допуснати **по-голям брой първоначални технически пропуски от страна на ТЕЛК комисиите при обработка на документите, но те са били отстранени в хода на работата им.** Министерството на здравеопазването пое ангажимент да изпрати на неправителствените организации данните и информацията от системата на ТЕЛК и НЕЛК, за да направят собствен анализ на действието на Наредбата за медицинската експертиза през изминалите 6 месеца. До края на седмицата екипът на здравното ведомство очаква да получи и предложения от страна на неправителствения сектор за промени в сега действащата наредба, които да обсъдят на среща следващия вторник (11 февруари). Министерството очаква да получи от всички организации, включително и от Омбудсмана, постъпилите при тях жалби от прилагането на Наредбата за медицинска експертиза. Заместник-министър Начева обясни, че МЗ работи по мерки, които биха подобрили контрола и организацията на ТЕЛК. Краткосрочните мерки са свързани с промяна в системата на НЕЛК и ТЕЛК. „По-засилен контрол в целия ход на

[71] Тук и навсякъде в текста на каре 1 подчертаното с bold е мое – б. а.

лечение на пациентите и така наистина хора, които са болни и с тежки заболявания, ще могат да бъдат проследявани не само на ниво ТЕЛК-комисия, но още от възникване на заболяването. **Дългосрочните мерки, които бяха представени още лятото в МТСП, ще отнемат малко повече време. Те са свързани с цялостна промяна на оценка на работоспособността**“, посочи още Жени Начева. „Имаме намерения системата на ТЕЛК и НЕЛК да се интегрира не само със системата на Агенцията на хората с увреждания, но и със системата на НЗОК, като информацията ще обхваща целия здравен статус на лицата и решенията ще се взимат по-независимо. Електронният профил ще заработи през февруари, но той ще се надгражда с допълнителна информация“, заяви пред журналисти заместник здравният министър“ (край на цитата).

От тази логорея едва ли става ясно нещо по същество.

Заключенията от анализа на МЗ могат да се сведат до следното:

(1) „…**няма съществена промяна в общия брой на инвалидността в страната при новата и предишната наредба“.**

Разбира се, че няма и не може да има. Обратното би било доказателство за поддържането и практикуването на административен модел на инвалидността, а този модел, оставайки в медикалисткото смислово пространство, е в ярко противоречие с всички съвременни тенденции и международни документи в сферата на инвалидността. Трябва да се има предвид, че за последните 20–25 години бяха направени три или четири изменения във формулата за определяне на процента тр.н.р. и всички те бяха в посока на редуциране на броя на хората с инвалидност и на тежестта на инвалидността. И по традиция тази редукция беше отричана.

(2) „**Изводите в анализа показват, че няма промяна в броя на жалбите“.**

Това е информация и извод с твърде съмнителна достоверност и най-вече без всякакво значение по посока на негативните последици от влизането в сила на последните изменения в Наредбата за медицинската експертиза, както и за трагедията на хората.

(3) „**Отчита се динамика и отклонения в отделните възрастови групи, като причините за това са или в резултат на подобрен здравен статус, или в резултат на административни решения на ТЕЛК комисиите“.**

Интересно е да се разбере за каква точно динамика и за какви отклонения става дума. За кои възрастови групи? И какво всъщност означава всичко това.

Без да коментирам административния, финансов и съдебен тормоз върху лекарите, работещи в ТЕЛК, ми се струва, че връх на наглостта и безочието е текстът: „**причините за това са или в резултат на подобрен здравен статус или в резултат на административни решения на ТЕЛК комисиите“.**

„Подобреният“ здравен статус може да се види в случаите на отнемане на чуждата помощ и на статуса „лице с увреждане“ (все по административен път), в данните за смъртността на населението в страната, с други думи: ние сме съзнателни граждани, не боледуваме, а направо си умираме.

Интересно е, че за периода 3 август 2018 – февруари 2019 г. на ТЕЛК са се явили 38 000 лица. Няма нито дума за това какъв е относителният дял на лицата, явили се на ТЕЛК през периода, чийто процент трайно намалена работоспособност е бил намален драстично или достатъчно, за да попаднат в по-ниско ниво на инвалидност или направо да оздравеят (административно) и да спестят финансов ресурс.

Има един въпрос, който се набива на очи. Защо от всички анализи и публични информации отсъства ролята на етноса за изявата и съществуването на една или друга тенденция. Данните по много показатели, свързани например с ромите, „се давят“ и заличават в общата картина на проблемите. Не само тук и в тази област. Не съм виждал данни за продължителност на живота по етнически принцип, за болестност и заболеваемост (не че въобще има такава информация) и други, но дори и да има (сигурен съм, че има), тя е засекретена, защото е твърде неудобна.

* * *

Със сигурност може да се твърди, че социалните политики, в т.ч. и политиката по медицинска експертиза на инвалидността или уврежданията, се създават от хора със сериозни дефицити в знанието в сферата на уврежданията и инвалидността. Например в политиките по трудова заетост на хората с инвалидност отсъстват реални, ефективни и действени политики по професионално консултиране и ориентиране, политики за социално и професионално активизиране на хората с инвалидност, отсъства холистична парадигма за нормализация и т.н. Например няма никаква представа в държавните институции, занимаващи се с политики в сферата на инвалидността, какви са старите и новите рискове и социални проблеми, бариери и дефицити при прехода от индустриално към постиндустриално, да не говорим за дигитално общество.

Най-общо понятието социална политика към активизация означава протичащите в съвременната социална политика промени, свързани с обръщането към инвестиране в човешкия капитал, промоция на труда и професионална активност, както и ефектите от тези действия (Karwacki, 2010, цит. по Klimczuk, 2013: 188). Без да се впускам в подробности, ще кажа, че основните идеи на тази политика са:

(1) отричане на и/или отдалечаване от пасивната социална политика, която гарантира социална сигурност (на равнище бедност и мизерия, какъвто е случаят с България) чрез различни социални обезщетения, най-вече пенсии за инвалидност;
(2) разработване, признаване, приемане и прилагане на мерки, насочени към безработните хора с инвалидност, които са в състояние да работят,

а след това или успоредно с това и за тези, които не са в състояние да работят, които се смятат и възприемат за активиращи мерки;

(3) наличие на често задължителен характер на участието в програми за активиране, разбира се, там, където това е възможно и приложимо;

(4) скъсване с декодификацията, т.е. изграждане на система от гаранции за социална сигурност в изолация от пазара на труда. За съжаление това вероятно за България е почти неприложимо, като се има предвид състоянието на полуотсъстващия пазар на труда, както и изключителната ригидност на българското законодателство и дейността на държавните органи;

(5) опит за изграждане на консенсус в социалната политика отвъд идеологическите разделения. Според мен подобен консенсус в България е непостижим;

(6) ограничаване на скалата на „пасивните“ социални трансфери чрез въвеждане на обусловена от и свързана с участието на хората с инвалидност в активизиращи програми (когато това е възможно) – включващи, реинтеграционни и др. Точно това не се прави в България, което дава основание моделът на социална политика да бъде определян и като благотворителен;

(7) концентриране върху заетостта или върху изграждане на възможности и подкрепа на способностите за заетост (ang. employability);

(8) използване на потенциала на непубличните институции (НПО на и за хора с инвалидност) за реализацията на активизиращи програми и различни подкрепени форми на активност на пазара на труда: като се започне от т.нар. социална заетост на защитения пазар на труда, премине се през субсидираната заетост на отворения пазар на труда и се стигне до социалните предприятия, развивани в сектора на социалната икономика, доколкото изобщо съществува в страната (Karwacki, 2010, цит. по Klimczuk 2013: 188).

Всичко това е дълбоко чуждо на българската социална политика независимо от декларациите на политиците и записите в различните държавни документи. Най-важен остава контролът върху медицинската експертиза, която играе ролята на gatekeeper до споменатите „пасивни“ социални трансфери, които обричат хората с инвалидност на силно ограничен достъп до различните сфери на обществото, превръщат ги в много случаи в социални ленивци и ги обричат на бедност и мизерия. Нещо повече, в България поради наличие на тотални социални бариери, огромен знаниев и ценностен дефицит почти не съществуват условия за изграждане и внедряване в практиката на активизиращи социални политики. И ако все пак на отделни места в страната е възможно да се наблюдават елементи на активизираща политика, то е благодарение и преди всичко на социалните работници и отговорната работа на местната власт. Обикновено се действа конюнктурно и според синдрома (или принципа) на черната птица, за който ще стане дума след малко.

* * *

Сериозни проблеми съществуват и в достъпа до и предоставянето на услугата „личен асистент“. Според публикация в Dnes.bg в България живеят 80 000 лица с право на чужда помощ и съответно на ползване на личен асистент в своето ежедневие. Едва 37 500 (или 46.9%) от тях имат такъв, т.е. по-малко от половината. Пак според публикацията в страната има 38 627 лични асистенти, които могат да покрият потребностите на 48.3% от потенциалните ползватели на услугата (Славова, 2021).

Не по-малък проблем има и с реалното задоволяване на потребностите на хората с инвалидност, които имат нужда от непрекъсната помощ в ежедневния си живот. Според закона за личната помощ „държавата ще осигурява помощника за различно времетраене в зависимост от 4 различни степени на зависимост. При най-тежката – четвърта степен на зависимост, при която реално инвалидите не могат изобщо сами да се обслужват, се полага личен асистент за до 168 часа в месеца. Това прави само 7 пълни денонощия, или 21 дни по 8 работни часа“ (Славова, 2021).

Тази ситуация разкрива реалните размери на редукционизма в социалната политика в сферата на увреждания и инвалидността. И тук в основата на всичко стои медицинската експертиза, чиито формули могат допълнително да редуцират броя на ползвателите на тази услуга.

6. Знание, ценности и разбиране vs. „синдрома на черната птица“. Или за екзистенц-минимума знания в сферата на инвалидността

Преди да представя екзистенц-минимума от знания, необходими за формиране и прилагане на социални политики в сферата на инвалидността, се налага да обясня какво разбирам под „синдром на черната птица“. Идеята за този синдром се роди след прочитане на една шега, разпространена в социалните мрежи (каре 2).

КАРЕ 2

Седят два гарвана на един клон и си говорят:
– Не мога да разбера накъде отива този свят? – казва единият гарван.
– Сега ще ти обясня – отговаря другият.
– И аз мога да обясня, но не мога да разбера.

Основните признаци или симптоми на синдрома на черната птица са свързани с: обяснение на всичко при наличие на огромни дефицити в знанието, както и на ценностни дефицити, при липса на разбиране, при липса на оценка на рисковете от определени стратегически или конкретни действия, и всичко това богато гарнирано с безпардонност, нарцисизъм и грандомания. Наименование-

то „синдром на черната птица“ дойде веднъж от цвета на гарваните (и на самите тях като птици) и втори път от символиката на черния цвят като загадъчност, неизвестност, непознатост, тъма, като незнание. А незнанието винаги носи имплицитно в себе си опасност, заплаха. Нарекох го синдром, защото описанието на симптомите приемам като социална патология.

Сега ще представя онзи екзистенц-минимум от знания, свързани с инвалидността, без който е невъзможно да се създават социални политики в тази област.

Първият въпрос, който трябва да бъде изяснен, е свързан с дефинирането на основните понятия.

1. Понятийни проблеми

Понятието „инвалидност“ се свързва с множество пейоративни конотации, водеща сред които е усещането за не-валидност на човека поради физически, сензорни или ментални/психически заболявания и/или увреждания.

Два основни проблема, свързани с инвалидността:

- **наименование на понятието**, с което се обозначават хората с инвалидност – едни понятия се смятат за дискриминационни (например „инвалид“), други понятия се смятат за неверни и подвеждащи („човек с увреждане“);
- **дефиниране на понятието „инвалидност“** – от дефинирането на ползваното в дадено общество понятие за инвалидност зависят величината на социалната категория „хора с инвалидност“, достъпът до социални услуги и облекчения и др.

Показатели, използвани при дефиниране на инвалидността

а) медицински
- отклонение от приета медицинска норма (различни видове, които са социално конструирани)
- наличие на патология
- увреждане
- функционални дефицити

б) социални (социологически)
- възможности за изпълнение на социални роли
- възможности за междуличностна комуникация
- възможности за извършване на основни ежедневни дейности

Дефиниране на понятието „инвалидност“

а) видове дефиниции
- функционални
- релативни
- административни
- социални
- субективни

б) дефиниране на инвалидността

„*Инвалидността е състояние и/или процес, който е резултат от отговора на обществото към увреждания на индивидите и който ги поставя в затруднена или неизгодна ситуация и създава пред тях икономически, социални, психологически и от физическата среда бариери, които те не могат да преодоляват, както останалите хора. Това трайно затруднява, ограничава или прави невъзможно извършването на всички или част от житейските дейности и/или изпълнението на социалните роли, присъщи за дадена възраст, пол, образование и квалификация, в съответствие с правните и социалните норми на обществото*“ (Б. Ивков).

При една такава дефиниция е задължително да се поясни какво точно се разбира под „житейски“ или „жизнени“ дейности. **Под „основни житейски дейности“ се разбират онези ежедневно извършвани дейности от всеки човек с оглед самообслужването му и самостоятелното му придвижване (мобилност) и осигуряващи основата на личностно-социалното му функциониране и изпълнение на основните му социални роли.** Тези дейности са:

1) измиване на ръцете и лицето;
2) измиване на цялото тяло (или на части от тялото);
3) използване на тоалетна (със и без тоалетна чиния);
4) обуване на обувките и връзване на връзките, обуване на чорапи;
5) обличане (без обуване на чорапи и обувки);
6) ставане от леглото;
7) хранене;
8) приготвяне на храна;
9) движение в рамките на жилището;
10) изкачване (слизане) по стълби;
11) излизане на улицата;
12) преодоляване пеша на кратки разстояния (до 250–500 м);
13) преодоляване пеша на средно дълги разстояния (500–1500 м);
14) преодоляване пеша на дълги разстояния (над 1500 м);
15) преодоляване на кратки и средни разстояния по неравен терен;
16) пазаруване;
17) използване на комуникациите в населеното място;
18) уреждане на лични проблеми в различните органи и институции на държавната и местната администрация (Руководство, 1997; HIS, 1996; Katz, Ford, Moskowitz et al., 1963; Ostrowska, Sikorska & Sufin, 1994: 31).

Измерването на тежестта на проблемите с извършването на всяка една жизнена дейност може да се извърши по скалата:

Начин на извършване:
- *сам, без труд,*
- *сам, но с усилие,*

– *само с чужда помощ,*
– *изобщо не може да извършва.*

2. Процес или явление

Инвалидността е *едновременно* и явление, и процес.
Тя е динамично състояние, което може да се развива във времето.

Като процес инвалидността е:

– многоетапен процес
– многоизмерен процес.

3. Видове инвалидност

На основата на различни критерии е възможно да се направят различни класификации на инвалидността.

Съобразно критерия „вид инвалидност“ се различават:

– *физически увреждания/инвалидност*, породена от: генетични аномалии, травматични увреждания, различни заболявания – ревматични, неврологични и др., заболявания и увреждания на слуха и зрението и др.;
– *сензорни увреждания/инвалидност* – глухота, слепота;
– *умствени и психически увреждания/инвалидност*, породени от различни умствени или психически заболявания и увреждания.



Фиг. 6.1. Основни фактори, водещи до инвалидност

4. Последици от различните травми и увреждания

Последиците от различни травми и увреждания са свързани с настъпването на различни затруднения, ограничения и/или невъзможност за извършване на определени действия и дейности. Те се проявяват в следните сфери:

– биофизическа,
– умствена и/или психическа,
– професионална,
– социална,

– административна,
– икономическа,
– правна.

Оценката и отношението на обществото към тези затруднения, ограничения и/или невъзможност за извършване на определени действия и дейности, както и условията и възможностите, които обществото предоставя на хората, които ги изпитват, да ги преодоляват и да се реализират, оформят социалния контекст на инвалидността.

5. Оценка на степента на ограничаване на възможностите

Оценката на степента на ограничаване на възможностите би трябвало да се извършва на основата на система от критерии, в която влизат следните подсистемни критерии:

– биомедицински,
– субективни,
– правни,
– свързани с извършване на различни действия и дейности,
– свързани с физическата и социалната среда,
– мнение на близките на човека с увреждания/инвалидност.

6. Кога можем да говорим за инвалидност?

За инвалидност може да се говори тогава, когато увреждането и настъпилите като последица от тях функционални дефицити затрудняват, ограничават или правят невъзможно извършването на основните ежедневни дейности и изпълнението на присъщи социални роли. Те се проявяват в основните жизнени сфери:

– лична хигиена и хранене,
– моторни възможности и възможности за придвижване в пространството,
– придобиване на професия и професионална квалификация, както и намиране и задържане на работно място и получаване на доходи от труд,
– създаване и поддържане на трайни социални връзки и контакти с други хора (участие в различни социални мрежи),
– обучение и образование,
– създаване и поддържане на семейство, в т.ч. задоволяване на сексуални потребности,
– рекреация, почивка и свободно време.

Затрудненията, ограниченията и/или невъзможността за извършването на основните ежедневни дейности и изпълнението на присъщи социални роли са резултат както от влиянието на функционалните дефицити (породени от увреждането), така и от организацията на обществото.

* * *

Към хората с пожизнена инвалидност (според приетата в България терминология) принадлежат лицата, които изпитват значими ограничения или невъзможност да извършват основни ежедневни дейности и да изпълняват присъщи за тях социални роли. Това са лица, които, освен че имат ограничени възможности, допълнително изпитват ограничаване на възможностите си от самата организация на обществото, изразяващо се в съществуването на различни социални бариери в сферата на:

- физическа среда,
- образование,
- професионално обучение и квалификация,
- заетост и професионална кариера,
- изкуство,
- социални контакти, създаване на семейство и репродукция,
- комуникация,
- рекреация и свободно време и др.

7. Оценка на последиците от наличието на инвалидност

Оценката на последиците от появата и съществуването на инвалидност е свързана с величината на затрудненията, ограниченията във възможностите при и/или невъзможността за:

- извършване на ежедневните, присъщи за всеки човек дейности,
- извършване на дейностите, свързани със самостоятелния живот в общността и социалните групи,
- изпълнение на социалните роли в сферата на образованието, труда, семейството (в т.ч. сексуалните отношения), участието в публичния живот и др.,
- нивото на достъп до всички сфери на социалния живот.

При оценката на тези последици трябва да се вземе предвид и какви елементи или подсистеми на обществото се превръщат в социални бариери предвид на актуалното състояние на тези подсистеми и елементи (организация на обществото) и на самия човек с инвалидност.

8. Последици от инвалидността за човека с инвалидност

Последиците от инвалидността за конкретния човек могат да се групират в три големи групи:

- физически
- психически
- социални.

Физически последици от инвалидността

Настъпването на инвалидност може да доведе до следните промени във физическите възможности на човека с инвалидност:

- възможни са промени във външния вид на тялото – настъпване на видима инвалидност,
- възможни са промени във възможностите за извършване на различни действия и дейности като:
  - затруднения, ограничения или невъзможност за физически усилия при извършване на различни действия и дейности,
  - затруднения, ограничения или невъзможност за придвижване в дома и/или извън него (затруднена мобилност),
  - смущения в пазенето на равновесие,
  - промени в реакциите спрямо влиянието на външни фактори,
  - затруднения в говора,
  - възможни са промени във възможностите за чуване и виждане и др.

Психически последици от инвалидността

В зависимост от вида и степента на увреждане и инвалидност при различните хора е възможно да се проявят специфични психични последици като:

- различни по вид и степен притеснения за собственото здраве, в резултат на които е възможно да се проявят и да се развият хипохондрия, фобии, депресия, страхови психози и др.,
- експресивни реакции,
- фрустрация и др.

При наличие на хронична физическа болка в зависимост от силата ѝ е възможно да настъпят:

- страхови психози,
- паник атаки,
- принудителна самоизолация и др.

Социални последици от инвалидността

Основната социална последица от наличието на увреждания, водещи до инвалидност, е превръщането на множество елементи на системата общество в социални бариери, които хората с инвалидност не могат да преодоляват, както останалите хора.

Организацията на обществото, създаваща многобройни и разнообразни социални бариери, е основната причина за прерастване на увреждванията в инвалидност и социална недостатъчност.

Тук всяка последица за индивида е следствие от влиянието и действието както на личните затруднения, ограничения или невъзможност за действие, така и от самата организация на обществото.

Сред възможните основни социални последици за индивида от настъпването на инвалидност са:

- затруднения, ограничения или невъзможност за обучение и образование,
- затруднения, ограничения или невъзможност за придобиване и/или запазване на професионалната квалификация,
- затруднения, ограничения или невъзможност за започване на работа и/или запазване на работното място,
- затруднения, ограничения или невъзможност за преквалификация,
- затруднения, ограничения или невъзможност за поддържане на нормални семейни отношения,
- затруднения, ограничения или невъзможност за поддържане на съседски и приятелски връзки и отношения,
- промяна, понякога тотална и доста драматична, на всички житейски планове и аспирации,
- понижаване на социалните позиции и статус,
- намаляване на личните доходи и развитие на някаква степен на финансова зависимост,
- попадане в процес на обедняване и – често това е съвсем реална възможност – изпадане в състояние на бедност,
- затруднения, ограничения или невъзможност за преодоляване на различни социални бариери и др.

Сред основните социални последици от инвалидността са и:

- наличието на затруднен, ограничен или отсъстващ достъп до различни сфери, системи и подсистеми на обществото, в т.ч. до социални услуги,
- проява на честа и множествена дискриминация поради инвалидността,
- маргинализация и автомаргинализация,
- сепарация, сегрегация и гетоизация.

9. Хроничното заболяване, увреждането и инвалидността като семейни събития

Появата на хронично заболяване, увреждания и инвалидност в член на семейството може да породи различни последици за семейството. По-важните и значими сред тях са:

- смущения (с различна степен на сила и посока) в емоционално-психическото равновесие в семейството. Става дума например за:
  - страх за съдбата на човека с увреждания,
  - постоянно чувство за заплаха,
  - несигурност и неопределеност за бъдещето,
  - невъзможност или силно ограничена възможност за планиране на живота както на човека с увреждане, така и на семейството,
- чувство за безнадеждност и др.

– смущения и промени в нормалния ритъм на семейния живот,
– засилване на потребностите и необходимостта от ползване на различни социални помощи и услуги,
– промяна на видовете и сферите на задължения към члена на семейството, който е с инвалидност,
– възникване на потребности от полагане на грижи и оказване на помощ в сферата на самообслужването, бита, свободното време и др.

10. Комплексна рехабилитация на хората с инвалидност

Най-общо комплексната рехабилитация може да се дефинира като сложен социо-медицински процес, чиято цел е възвръщане на физическите, психическите, професионалните и социалните възможности на човека с инвалидност във възможно най-висока степен.

Комплексната рехабилитация е индивидуално и институционално (социално) усилие, включващо както активната позиция и действия на човека с инвалидност, така и активните действия и дейности на съответните институции, отговорни за един или друг вид рехабилитация.

Комплексната рехабилитация е толкова по-ефективна, пълноценна и с позитивен резултат, колкото:

а) повече социални бариери обществото е в състояние да отстрани пред човека с инвалидност, в т.ч. и тези (понякога най-вече тях), свързани с предразсъдъци, негативни стереотипи и социални представи, т.е. т.нар. символни бариери,
б) по-успешно се бори с дискриминацията на хората с инвалидност,
в) не маргинализира, не сегрегира и не сепарира хората с инвалидност.

Комплексната рехабилитация включва следните

Видове рехабилитация

– ***медицинска рехабилитация*** – включва система от медицински методи за лечение чрез кинезитерапия, физкотерапия (например светлолечение, водолечение, в т.ч. подводна гимнастика, прилагане на електрическо и магнитно поле и др.), криотерапия и др.;
– ***професионална рехабилитация*** – възвръщане на възможностите на човека с инвалидност за повторно започване на работа в същата или друга професия и/или работно място. Включва множество обучителни, образователни, квалификационни и преквалификационни методи, които най-добре могат да се реализират на бъдещото работно място на човека с инвалидност. Важен елемент на професионалната квалификация особено при млади хора е професионалното ориентиране;
– ***социална рехабилитация*** – включва различни методи за адаптация, реадаптация и социално включване на хората с инвалидност (деца и възрастни) в образователния, професионалния и социалния живот на общността, в която живеят;

– ***психологическа рехабилитация*** – този вид рехабилитация е насочен към оказване на психологическа подкрепа и помощ в процеса на адаптация към собствените увреждания, към успешно завръщане в обществото, към преодоляване на страха, несигурността, зависимостта, възвръщане на емоционалното равновесие и др.;
– ***функционална (или елементарна, както се нарича при слепите) рехабилитация*** – това е рехабилитация, при която се използват различни техники и методи за обучение и възвръщане на уменията и възможностите на хората с различна инвалидност за извършване на дейности от ежедневието, за адаптация спрямо изискванията на ограничените от самото увреждане функции на тялото, обучение при самообслужване (в т.ч. правилно ползване на различни помощни средства), постигане на самостоятелност и развитие на умения за независим живот и др.

11. Дете с инвалидизиращо заболяване в семейството

Появата на дете с увреждане предизвиква в родителите множество негативни реакции, такива като:

– чувство за вина,
– срам,
– безпомощност и безнадеждност,
– страх пред бъдещето,
– отхвърляне на детето от единия или двамата родители и др.

Грижата, отглеждането и възпитанието на дете с увреждане е свързано с многобройни и различни по вид и степен трудности. Например:

– приемане на диагнозата и започване на правилно лечение и рехабилитация, които са основно условие за разгръщане на всички възможности и способности на детето;
– лечението и рехабилитацията в домашни условия – съобразно предписанията на специалистите, обикновено се върши от майката, и то по няколко пъти на ден; това води до огромни психо-физически натоварвания за нея;
– понякога може да възникнат проблеми в релациите майка – дете, например поради прекомерната грижовност на майката;
– понякога майката може да извършва несъзнателно насилие върху детето по време на рехабилитацията, водена от най-добри чувства и желание за максимално бързо възстановяване и т.н.

Инвалидността на едно дете в семейството оказва различно влияние върху неговите здрави братя и сестри. Например:

– такива деца е възможно да бъдат пренебрегвани в някаква степен от родителите си за сметка на детето с увреждане;
– могат да бъдат „товарени“ с прекомерни за тяхната възраст и възможности задачи;

– понякога не получават необходимата подкрепа от родителите си, когато те имат свои проблеми;
– понякога родителите искат да имат още деца, за да имат някаква сигурност, че те ще поемат грижите за детето с увреждане след тяхната смърт. Подобно желание натоварва негативно в психически план здравите деца в семейството и др.

За детето с увреждане е от изключително значение да има контакти със своите здрави връстници.

За детето с увреждане това е полезно, защото:

– формира и развива психиката му,
– формира и развива духовността му,
– създава условия за адаптация и включване в обичайната социална среда и др.

За здравите деца контактите с техните връстници с увреждания са важни, защото:

– те се научават на отговорност,
– свикват да приемат различието,
– учат се на взаимно уважение,
– учат се на търпение към последиците от увреждането и намалените възможности,
– развиват емпатия и алтруизъм в себе си,
– адаптират се към различните страни на социалната действителност и др.

12. Финални бележки

Така представените екзистенц-минимум от знания за инвалидността разкриват, от една страна, нейния сложен и системен характер, а от друга – нейната многопластовост и многоизмерност. Тук трябва да се има предвид, че много често проблемите, предизвикани в една област, пораждат редица проблеми в други области, т.е. често проблемите проявяват синергичен характер в своето негативно влияние и въздействие. От тези гледни точки грубата намеса в сферата на инвалидността с неадекватни, лишени от оценка за потенциалните рискове, със значима степен на незнание и пренебрежение към „елементарни“ човешки ценности, административни инструменти и норми, какъвто е представеният в първата част на анализа пример с медицинската експертиза, води до възникване на нови и затвърждаване и задълбочаване на вече съществуващи медико-социални и икономически проблеми за хората с инвалидност. Тези минимум знания, разпределени в отделни точки, не съществуват сами за себе си, а имат смисъл и се осмислят само и единствено като компоненти на една цялостна система и затова взаимовръзките, взаимните влияния и последиците от тях – както вътре в системата, така и на цялата система със средата, са от изключително значение при създаването и внедряването в практиката на една или друга програма или социална политика.

Знанията за инвалидността, представени тук в тезисен вид, са в контекста и са съобразени в значителна степен и с ICF класификацията, която е много добър заместител на сегашната система за медицинска експертиза дори само поради това, че не позволява подобни административни намеси в сферата на инвалидността, които нямат нищо общо с увреждането и инвалидността по същество.

7. Заключителни бележки и рефлексии

Имайки системен характер, всяка *конюнктурна и необоснована* промяна на публичните и социалните политики в сферата на инвалидността, която цели редуциране на социалните разходи, води до задълбочаване на проблемите на хората с инвалидност и до още по-голямо обедняване, а за отделни субкатегории лица с инвалидност това е сигурна предпоставка за изпадане в състояние на мизерия и нищета и представлява пряка заплаха за живота на хората с инвалидност поради ограничаване на достъпа до редица жизненоважни системи на обществото, както и до жизненоважни стоки и услуги.

Съвременната социална политика в България като цяло и в частност в сферата на инвалидността, в т.ч. и политиката в сферата на здравеопазването, е силно доминирана от няколко важни и негативни подхода: редуциране, незнание, липса на ценности и манкиране (т.е. имитация на дейност – Желязкова, 2011).

Особено тежко и в негативна посока е незнанието и самото производство на незнание в сферата на инвалидността. И тук, подобно на много други социални сфери, вече има натрупано не малко знание, дори и в България, но то или не се забелязва, или, ако бъде забелязано, се подминава, или в най-добрия случай се деформира. Ето до какъв извод достига българската изследователка на труда, социалните политики и неравенствата Мария Желязкова:

> „…но изглежда по отношение на използването на това знание обществата са диференцирани в по-висока степен, отколкото в използването, например, на технологични иновации. Както се вижда … ситуацията със знанието и неговото използване в България се характеризира с висока степен на отклонение и деформации в сравнение с други страни от ЕС.
>
> …знанието е саморазвиваща се система от така наречения *аутопоезис тип* – то се развива и нараства, когато се използва, и упада – когато не се използва. Знанието е ресурс, чието развитие зависи от неговото разпространение и използване“ (Желязкова, 2011: 103–104).

Повече от 20 години твърдя, че феноменът Стивън Хоукинг нито е бил възможен, нито би бил възможен да се случи в България. Отговорът на въпроса „Защо?“ дава самият Хоукинг в Предисловието към Световния доклад за инвалидността. Ето какво пише гениалният визионер и учен:

„Инвалидността не трябва да бъде препятствие по пътя към успеха. Практически през целия си съзнателен живот аз страдам от заболяване на моторните

неврони. Но това не ми попречи да направя забележителна кариера на астрофизик и да постигна семейно щастие.

Четейки „Световния доклад за инвалидността“, аз открих много неща, които имат отношение към моя личен опит. *Имах достъп до първокласна медицинска помощ. Обслужва ме група от помощници, които ми осигуряват възможност да водя комфортен и достоен живот. У дома и на работното си място не изпитвам ограничения в достъпа. Специалисти по компютрите ми предоставиха спомагателна система за връзка и синтезатор на речта, които ми помагат да пиша лекции и статии и да общувам с хората при различни условия* (к.м. – Б.И.).

Но аз разбирам, че на мен много ми е провървяло. Моите постижения в теоретичната физика ми осигуриха подкрепа, благодарение на която моят живот придоби смисъл. Разбираемо е, че мнозинството инвалиди по света изпитват колосални трудности в ежедневния си живот, да не говорим за продуктивна заетост и лична самореализация.

(…)

Фактически, наш морален дълг е да отстраним бариерите пред участието на инвалидите в живота на обществото и *да инвестираме достатъчно средства, знания и опит, за да разкрием огромния потенциал на инвалидите* (к.м. – Б.И.). В целия свят правителствата повече не могат да игнорират стотиците милиони инвалиди, които са лишени от достъп до здравеопазване, рехабилитация, подкрепа, образование и заетост и нямат шанса да се проявят“ (Доклад, 2018: 31).

В България хората с инвалидност са лишени от „достъп до здравеопазване, рехабилитация, подкрепа, образование и заетост и нямат шанса да се проявят“. Нещо повече, политическите елити толерират производството на незнание или неизползването на натрупаното знание в сферата на инвалидността. И примерът с медицинската експертиза е само един от многото такива подходи, които в крайна сметка водят дотам, че социалната категория „лица с инвалидност“ може да се разглежда като потиснато малцинство, независимо от членството на България в ЕС, независимо от гръмките и идеологизирани до крайност прокламаци за грижа за хората с инвалидност и др.

В и чрез своята теория за социалната динамика проф. Духомир Минев стига до важния извод, че причина за производството на нови рискове в обществата е девиантността на базисната конфигурация, и предлага решение по посока на „реконструиране на връзките и взаимодействията между знание, ценности и власт“ (Минев, 2011: 519). Тази цел според Д. Минев може да се постигне само чрез „реконструиране на знанието и по-точно възстановяване на деформираната структура на знанието, т.е. отстраняване на разрива между социалното знание и другите видове знания“ – факт, който е крайно наложителен в сферата на инвалидността, особено що се касае до отстраняване на разрива между медицинското и социалното знание.

Като се съгласявам изцяло с идеите на проф. Д. Минев, развити в неговата концепция за социалната динамика, ми се струва, че в сферата на инвалидността няма нищо за реконструиране, а всичко трябва да се конструира тепърва, дори само поради това, че основни, базисни човешки и хуманистични ценности са заличени, знанието за инвалидността е по-скоро незнание, като се толерира неговото производство, а властта е придобила изключително девиантни измерения по посока на глобализация и опазаряване, по посока на внедряване на нови технологии без ни най-малка представа от рисковете, които съпътстват тези процеси. Примери в това отношение могат да се намерят в процесите на киборгизация и генетизация на живота на обществата, във все по-активното налагане на трансхуманизма, при който това, което днес възприемаме като инвалидност, се превръща в машинна желана норма на и за човека 2.0.

Ще завърша с една своя мисъл, писана в периода 30.04.–06.05.2018 г.: „При социалните системи има едно дълбоко единство между структура, йерархия, вътрешни и външни за системата връзки и взаимодействия, функции и произход. Не може да се постигне съществен напредък в разбирането на един от тези аспекти, докато не бъдат проучени напълно останалите (провокирано от мисъл на Вилаянур Рамачандран). Ето защо е много опасно да се променя дори само малка част от системата, без да се познава детайлно цялата система, без да има много голяма яснота за измененията, които ще настъпят в системата, и за очакваните последици от тях. Промените „на сляпо“, често извършвани от политическите елити със и/или в социалните системи, е процес на производство на рискове, които е трудно да бъдат овладявани, а негативните резултати от тях нерядко са пагубни за отделни социални групи и категории хора, дори за цели общества“.

Литература

Доклад (2018). Световен доклад за инвалидността. Резюме. – Бехтеревски търсения, т. I (1), 41–48.

Желязкова, М. (2011). Неравенства и политики. Дистанции между България и Европейския съюз. Троян: АПП АЛЯ.

Ивков, Б. (2019). Социология на инвалидността. Велико Търново: Фабер.

Ивков, Б. (2019). МеЗето на РеБето ни взе на мезе. https://bojidarivkov.wordpress.com/2019/02/05/%d0%bc%d0%b5%d0%b7%d0%b5-%d1%82%d0%be-%d0%bd%d0%b0-%d1%80%d0%b5%d0%b1%d0%b5-%d1%82%d0%be-%d0%bd%d0%b8-%d0%b2%d0%b7%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%bc%d0%b5%d0%b7%d0%b5/

Ивков, Б. (2018). Какво се случва след приемане на измененията от 3 август 2018 г. в Наредбата за медицинска експертиза? https://bojidarivkov.wordpress.com/2018/12/28/%d0%ba%d0%b0%d0%ba%d0%b2%d0%be-%d1%81%d0%b5-%d1%81%d0%bb%d1%83%d1%87%d0%b2%d0%b0-%d1%81%d0%bb%d0%b5%d0%b4-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%b5%d0%bc%d0%b0%d0%bd%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%b8%d0%b7%d0%bc%d0%b5%d0%bd/. Публикувано на 28.12.2018.

Минев, Д. (2011). Социология, власт и общества. Незнанието, което разрушава световете на хората. Троян: АПП АЛЯ.

Руководство (1997). Руководство по разработке статистической информации для програм и политики в отношении инвалидов. Статистика особых групп населения. Серия Y, Nr 8. Нью-Йорк.

Славова, П. (2021). Без надежда: По-малко от половината от хората с увреждания имат асистент. Във формулярите ги питат дали могат да режат с ножица. https://www.dnes.bg/stranata/2021/05/29/bez-nadejda-po-malko-ot-polovinata-ot-horata-s-uvrejdaniia-imat-asistent.491884

Danecki, J. (2001). Kwestia społeczna. W: B. Rysz-Kowalczyk (red.). Leksykon polityki społecznej. Warszawa: Wydawnictwo Aspra JR F.H.U, 77–80.

HIS (1996). Health Interview Surveys, Towards intrnational harmonization of methods and instruments. WHO Regional Publications, European Series, No 58.

Karwacki, A. (2010). Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Katz, S., A. B. Ford, R. W. Moskowitz at al. (1963). Studies of Illness in the Aged; The Index of ADL, A Standartdized Measure of Biological and Psychosocial Function. – Journal at the American Medical Association, No 185.

Klimczuk, A. (2013). Współczesna polityka społeczna wobec niepełnosprawności i osób niepełnosprawnych. W: Pogranicze. Studia Społeczne. Tom XIII, 185–200.

Kurzynowski, A. (1996). Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej. W: Auleytner, J., J. Mikulski (red.). Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji. Warszawa: WSP TWP, 17–33.

Ostrowska, A., J. Sikorska & J. Sufin (1994). Sytuacja ludzi niepełnosprawnych w Polsce. (raport z badań). Warszawa: WIFiS PAN.

Woźniak, Z. (2008). Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej. Społeczny kontekst medycznego problemu. Warszawa: Academica Wydawnictwo SWPS.

Глава седма

ПОЛИТИКАТА СРЕЩУ БЕДНОСТТА И СОЦИАЛНОТО ИЗКЛЮЧВАНЕ КАТО ЧАСТ ОТ СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

Мария Желязкова

Тази глава обсъжда политиката, насочена срещу бедността и социалното изключване в България. Намаляването на бедността и институционалните усилия в тази посока са формулирани като важна основна част от осъществяваната социална политика у нас. В тази връзка се разработват и прилагат нормативни правила и конкретни действия, координират се усилията на различни заинтересовани страни, осъществява се подкрепа за уязвими групи.

Независимо от полаганите усилия и/или тъкмо поради техни характеристики стойностите на бедността и социалното изключване остават много високи. Това поставя въпроси пред качеството и ефектите на този тип публична политика. Представеният тук анализ има за цел да очертае основни нейни параметри, да оцени, следвайки зададената в първата част рамка, състоянието ѝ и да предложи възможности за нейното подобряване.

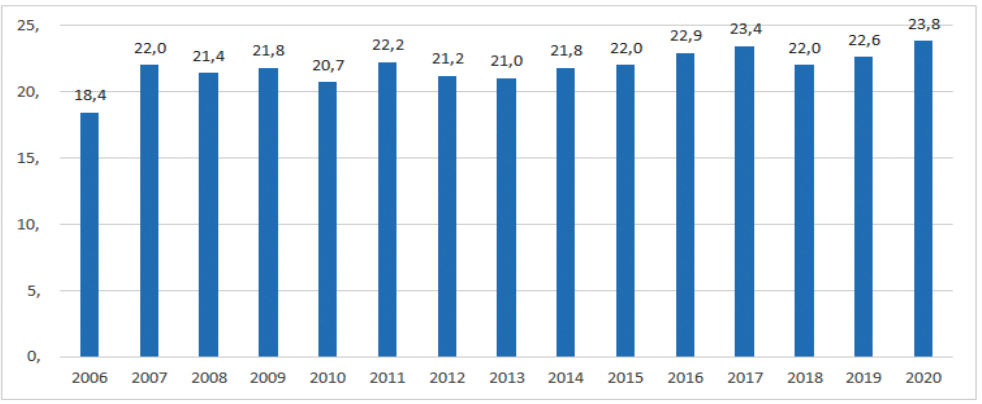
I. ПРЕГЛЕД НА СЪСТОЯНИЕТО

1. Описание и статистически данни

Според наличните данни 32.1% от хората в България са в риск от бедност или социално изключване през 2020 г. при средно за ЕС 22.0% (Eurostat, 2022). По този индикатор България заема устойчиво първото, най-неблагоприятно място в ЕС от 2007 г. досега, с изключение на 2014 г., когато е втора след Румъния. Същите данни показват, че в периода 2011–2020 г. този дял у нас е намалял със 17 процентни пункта (от 49.1 на 32.1%).

Индикаторът „*хора в риск от бедност или социално изключване*“ е комбиниран индикатор, който обхваща брой лица, които са в риск от бедност или живеят със сериозни материални лишения, или са в домакинства с много ниска трудова интензивност, като „лицата се броят само веднъж, дори ако присъстват в няколко подиндикатора“. Затова ще разгледаме състоянието и динамиката в България по всеки от трите подиндикатора.

Според приетите дефиниции „в риск от бедност“ са лица с еквивалентен разполагаем доход под прага на риск от бедност. Този праг е 60% от средния национален еквивалентен разполагаем доход (след социалните трансфери). През 2020 г. делът на хора в риск от бедност в България е 23.8% и е най-висок от 2006 г. (първата година, за която има сравнителни данни) досега.



Графика 7.1. Дял на хората в риск от бедност в България 2006–2020 (Eurostat, 2021a)

Източник: Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_52/default/table? lang=en

Сравнението с другите страни членки показва, че през 2019 г. България има третия най-висок дял (22.6%) след Румъния (23.8%) и Латвия (22.9%). През 2020 г. България вече е с най-висок такъв дял (23.8%) в ЕС, като е изпреварила Румъния (дял 23.4%) и Латвия (дял 21.6%) при средно за ЕС 17.1%.

Вторият подиндикатор „*дял на хора в остри материални лишения*“ обхваща показатели, свързани с икономическо напрежение и възможност за осигуряване на дълготрайни стоки. Хора в тежки материални лишения са тези, които изпитват поне 4 от 9 типа лишения, т.е. не могат да си позволят: 1) да плащат наем или сметки за комунални услуги; 2) да поддържат дома си топъл; 3) да посрещнат неочаквани разходи; 4) да се хранят с месо, риба или протеинов еквивалент всеки втори ден; 5) едноседмична почивка далеч от дома; 6) кола; 7) пералня; 8) цветен телевизор и 9) телефон.

По този показател България също е на първото, най-неблагоприятно място в ЕС с дял от 19.4% през 2020 г. и на голяма дистанция от средното за ЕС – 6.3%. Сравнението през годините показва сериозно намаляване на този дял в страната – през 2011 г. например според НСИ и съответно Евростат този дял е 43.6%. Това намаление има основен принос за посоченото по-горе намаление на комбинирания индикатор.

Независимо от официално отчетената позитивна динамика е важно да се отбележи, че според наличните данни на НСИ и Евростат през 2020 г. дяловете по отделните идентифицирани лишения у нас са, както следва (Eurostat 2021b):

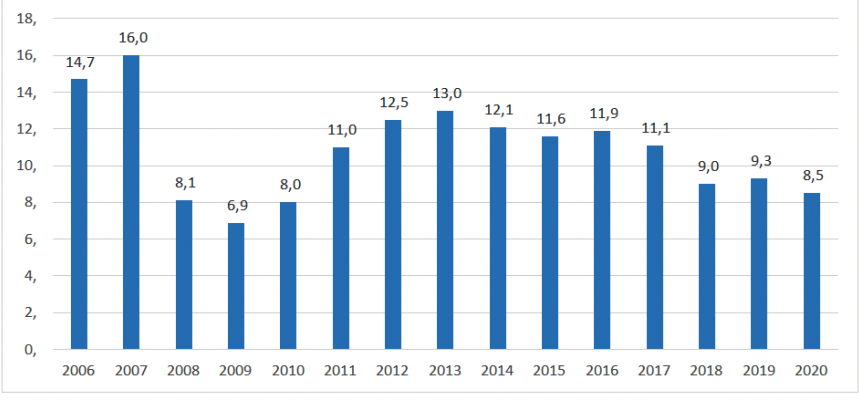
Невъзможност да си позволят:

1) да посрещнат неочаквани разходи – 43.5%
2) едноседмична почивка далеч от дома – 39.3%
3) да поддържат дома си топъл – 27.5%
4) да се хранят с месо, риба или протеинов еквивалент всеки втори ден – 25.9%

5) да плащат наем или сметки за комунални услуги – 23.6%
6) кола – 14.7%
7) пералня – 7%
8) телефон – 2.1%
9) цветен телевизор – 1.4%.

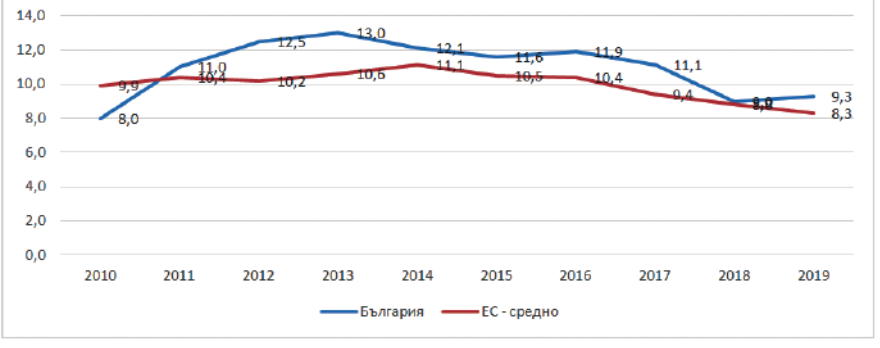
Самият факт, че всеки четвърти не може да си позволи адекватно качество храна и/или топлина в дома, може да е достатъчен индикатор за лошо благосъстояние и неуспех на публичните политики.

Третият подиндикатор обхваща „*хората, живеещи в домакинства с много ниска интензивност на работа*“, т.е. тези на възраст 0–59 години, живеещи в домакинства, където възрастните (на възраст 18–59 години) работят 20% или по-малко от общия им работен потенциал през последната година.



Графика 7.2. България: Дял на хората, живеещи в домакинства с много ниска интензивност на работа (Eurostat, 2021c)

Както се вижда от данните, това е подиндикаторът с най-ниски стойности за България от трите подиндикатора. В допълнение това е подиндикаторът, по който България се движи най-близо до средните стойности в ЕС. Разликата за 2019 г. е под 1 процентен пункт (Eurostat, 2021c).



Графика 7.3

Това поставя под съмнение широко пропагандираната теза, че основният проблем на бедността в България е безработицата и че бедността може да бъде преодоляна чрез т.нар. активни мерки на пазара на труда. Множество основни доходи – заплати, пенсии, обезщетения, социални помощи и т.н. – са тези, които определят високите равнища на бедност в страната и те, както и взаимовръзките между тях, би трябвало да са в центъра на политиките срещу бедността и социалното изключване. Устойчивият отказ да се въведе официално „издръжката на живот“, оценяваща покупателната способност на различните съществуващи равнища на доходи, води до отказ от идентифициране на основни показатели на бедността и насочване към адекватни действия в тази посока.

Синтезирано, България се характеризира с висок и нарастващ дял на хора, живеещи в риск от бедност и с изключително висок, макар и с намаляващи стойности, дял на хора в остра материална депривация. В резултат България е страната с устойчиво най-висок в ЕС комбиниран дял на хората, живеещи в риск от бедност или социално изключване. Почти една трета от българските граждани живеят при такива условия, докато средното за ЕС е около една пета.

Този кратък преглед очертава основни характеристики на съществуващото състояние и централни проблеми в разглежданата област. Това състояние е резултат от провежданите публични политики и затова по-долу е представено кратко резюме на главни техни ориентири.

2. По лъкатушещите жалони на европейската интеграция

В периода на предприсъединяването и с интегрирането в ЕС в България се предприемат поредица от дейности и стъпки за синхронизиране на социалната политика с общи действия в различните страни членки и на общо европейско ниво.

Дейностите в разглежданата област следват т.нар. отворен метод на координация (ОМК) – регулаторен инструмент, официално иницииран от Европейския съвет в Лисабон през 2000 г. (European Parliament, 2014). Този метод на ‘меко’ управление предполага, че чрез установяване на общи насоки, количествени и качествени показатели и критерии, както и национални и регионални цели, подкрепяни от периодични оценки и партньорски проверки, държавите ще могат да се учат една от друга и така да подобрят своите вътрешни политики, решенията за които остават национална компетентност и отговорност. Разпространяването на добри практики в политически области, които попадат в частична или пълна компетентност на държавите членки, се разглежда като механизъм за постигане на формулирани общи цели за ЕС и сближаване между държавите членки. Същевременно този начин на регулация оставя висока степен на свобода на националните власти да прилагат и отлагат необходими решения и да обосновават непостигането на цели с вътрешни специфики на възможните стъпки, задачи и етапи.

В опит да се синхронизира с общоевропейската рамка България приема първата Национална стратегия за намаляване на бедността и социалната изолация за периода 2003–2006 г. през 2003 г. (Златкова, 2004). През 2004 г. е приет Национален план за борба с бедността и социалната изолация за 2004 г. и се предполага че „Всички действия по превенция и преодоляване на бедността ще се извършват в сътрудничество между институциите, регионалните и местните власти и гражданското общество“ (НП, 2005). През 2005 г. правителството на Република България чрез Министерството на труда и социалната политика изготвя съвместно с Европейската комисия, по-точно Генералната дирекция по заетостта и социалните въпроси, Съвместен меморандум по социално включване (Съвместен меморандум, 2005) с цел подготовката на страната за пълноправно участие в открития метод на координация по въпросите на социалното включване след присъединяването ѝ към ЕС. С постановление на МС от 2006 г. е утвърдена методика за определяне на линията на бедност, ориентирана към така наречения риск-от-бедност, според който бедни са тези, които живеят с доход под 50–70% (обикновено под 60%) от медианния общ нетен еквивалентен доход за страната. Така дефинирана, линията на бедност се актуализира ежегодно чрез повтарящо се изследване на домакинските бюджети на НСИ. Това създава възможности постепенно страната да синхронизира статистическите индикатори и данните по тях с ЕС.

Важно е да се отбележи, че ЕС като правило разработва 10-годишни стратегии, на основата на които се определят и национални, както и 2–3-годишни планове, чрез които да се приложат тези стратегии. Така от периода на включването си от 2007 г. досега България участва в прилагането на 3 такива стратегии: Лисабонската стратегия, Стратегия „Европа 2020“ и „Стратегия 2030“.

А) Лисабонската стратегия

Оригиналната Лисабонска стратегия от 2000 г. (European Parliament, 2000a), насочена към укрепване на заетостта, икономическата реформа и социалната кохезия като част от икономика, основана на знанието, включва част „Модернизиране на Европейския социален модел чрез инвестиции в хора и изграждане на активна държава на благосъстоянието“ и специално внимание към насърчаване на социалното включване. Според нея „Броят на хората, живеещи под прага на бедността и в социално изключване в Съюза е неприемлив. Трябва да се предприемат стъпки за оказване на решаващо въздействие за **изкореняването на бедността** чрез определяне на адекватни цели, които да бъдат договорени от Съвета до края на годината…“.

Следвайки това решение, Европейският съвет в Ница декември 2000 г. (European Parliament, 2000b) „подчертава че устойчив икономически растеж и перспективи за пълна заетост в близкото бъдеще не означава, че бедността и социалното изключване ще изчезнат автоматично. Затова се приема, че са необходими поредица от политически усилия за борба с бедността. Такива са: а) всички страни членки разработват национални двугодишни планове за действие въз

основа на съвместно приетите цели. Всеки план има за цел да посочи напредъка, който е планиран от националните власти, и изброява показателите, които ще бъдат използвани за оценка на резултатите от предприетите действия; б) насърчава се достъпът на всички до обществото на знанието; в) на основата на обмяна на опит се подкрепя борбата със социалната и пространствената сегрегация; г) оценява се въздействието на Европейския социален фонд за стимулиране на социалното включване и др.

Докато редица заинтересовани страни, особено европейски мрежи, работещи в областта на бедността и социалното изключване, приемат и настояват за прилагането на оригиналната Лисабонска стратегия в опита ѝ да обвърже икономически, социални и екологични цели, на високо равнище в ЕС се приема, че тази стратегия се нуждае от преработка, защото прилагането не е адекватно, действията в страните членки са слаби, а отговорностите между националното и европейското ниво са размити. Символ на преориентацията е представянето на т.нар. доклад на В. Кок в края на 2004 (Kok, 2004) и приемането му от Европейската комисия в началото на 2005 г. Основната промяна е в ограничаване на значението на социалните и екологичните цели и анализирането на социалните проблеми почти изключително от гледна точка на заетостта. Преформулирането на Лисабонската стратегия в средата на десетилетието маргинализира развитието в областта на социалната кохезия и се съсредоточава изключително върху растежа и работните места (Daly, 2012: 90). Резултатът е, че бедността и социалната кохезия остават настрана от политическите усилия и няма колективни цели, общи насоки, препоръки и т.нар. партньорски проверки (Krcek, 2013). Както посочва Коупленд (Copeland, 2012: 233), стратегията променя целта си: от икономическият растеж да бъде балансиран със социално сближаване към икономическият растеж да създаде социално сближаване на основата на т.нар. подход ‘процеждане надолу‘ (trickle down approach). В тази връзка множество заинтересовани страни се опитват неуспешно да противодействат на подобно развитие. Европейската конфедерация на профсъюзите например се разграничава, тъй като не е съгласна основни социални и екологични цели да бъдат пожертвани заради краткосрочни икономически потребности (ETUC, 2012). Както посочва Финтън Фарел, изпълнителен директор на Европейската анти-бедност мрежа по това време, „Има пълна загуба на уважение към социалното знание, независимо дали това социално знание идва от социални учени, социални неправителствени организации или хора, преживели бедност, и това стана много видимо в доклада на Вим Кок от 2004 г., когато те преразглеждаха Лисабонската програма и казаха, че ‘Лисабон’ не работи. Но в тази група нямаше никой, който да има социални знания, а частта от ‘Лисабон’, която работеше, беше тъкмо стратегията за социално включване. В резултат от 2005 г. ние отслабихме стратегията на ЕС за социално включване до степен, до която можете да кажете, че от 2007 г. тя всъщност не съществува“ (Farrell, 2012).

България става член на ЕС точно в този политически контекст на отношението към бедността и социалното изключване и публичните политики в

областта. Приетата методика за определяне на линията на бедност се оказва само статистически инструмент за идентифициране, без да влияе върху политиките; акцентът върху борбата с безработицата се прехвърля от пасивни към активни мерки на пазара на труда; приемат се споменатите планове за действие – като Национален план за действие за социално включване 2008–2010, фокусирани главно върху активните мерки на пазара на труда.

Разработената Национална програма за провеждане на Европейската година на борбата с бедността и социалното изключване 2010 (МТСП, 2010) включва дейности в четири основни групи: 1) Конференции, семинари, кръгли маси, дебати и други инициативи на национално и местно ниво; 2) Кампании, честванията и иновативни инициативи; 3) Консултация, обучение и експертна помощ за разработване на 28 общински плана за борба с бедността и социалното изключване; 4) Изследване и анализ по въпросите на бедността и социалното изключване. Подчертано кампанийният характер на тази Програма, обикновено подчинен на идеята да се изброяват предприети стъпки, без анализ на това какво се постига, ясно показва основната ориентация на предприетите политики. По сходен начин вместо оценка на структурните причини за бедността и сценарии как те да бъдат преодолени акцентът е върху изброяването на групите с по-високо равнище на нивата на бедност от средното за страната (14.4 % за 2008 г.). Като такива групи са посочени децата от 0 до 15 години – 17.1%, възрастните (65+) – 17.8%, и безработните – 43.3%. Като особено уязвими групи са изтъкнати също ромите, хората с увреждания и жените (безработни и възрастни). Междувременно фокус върху бедността и социалното изключване липсва. Той устойчиво е прехвърлен върху заетостта и мерките за активиране на безработните на основата на твърдението, че съкращенията на работни места и увеличението на безработицата, ограничаването на държавните разходи за социална политика и влошаването на качеството на труда са резултат от глобалната финансова и икономическа криза.

Б) Стратегия „Европа 2020“

През 2010 г. ЕС приема нова Стратегия (ЕС COM, 2010), която предполага, че възстановяването от икономическата и финансовата криза ще е съпътствано от серия реформи, насочени към солиден ‘интелигентен, устойчив и включващ’[72] растеж и създаване на работни места до 2020 г.

Важно е да се подчертае, че докато през предходния период България се включва в изпълнението на приетата и вече ревизирана Лисабонска стратегия, през периода 2010–2020 страната е пълноправен член на ЕС и има възможност да въздейства върху приеманите политики и действия.

---

[72] Интелигентен – чрез развитие на знанията и иновациите; устойчив – основан на по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите; включващ – насочен към стимулиране на заетостта и социалното и териториално сближаване.

Петте главни цели на европейско равнище в „Европа 2020“ са определени, както следва: 1) Повишаване на процента на заетост на населението на възраст 20–64 години до 75%; 2) Инвестиране на 3% от БВП в научноизследователска и развойна дейност; 3) Намаляване на емисиите на парникови газове с най-малко 20%, увеличаване на дела на възобновяемите енергии до 20% и повишаване на енергийната ефективност с 20%; 4) Намаляване на дела на преждевременно напусналите училище до по-малко от 10% и повишаване на дела на завършилите висше образование до най-малко 40%; 5) Намаляване на броя на застрашените от бедност или социално изключване с 20 млн. души. Сред седемте водещи инициативи, които Европейската комисия предлага, за да се стимулира напредъкът по всяка приоритетна тема, е „Европейската платформа срещу бедността“, която има за цел да гарантира социално и териториално сближаване, така че ползите от растежа и работните места да са споделени в голяма степен и хората, живеещи в условията на бедност и социално изключване, да имат възможност да живеят достоен живот и да представляват активна част от обществото“ (ЕС COM, 2010: 7).

Същевременно амбициозната цел за премахване на бедността е изоставена, а изискването за намаляване на броя на бедните с 20 млн. души в ЕС не е свързано с договорености как различните страни членки ще допринасят пропорционално за подобно развитие. По-точно на общоевропейско равнище се посочва, че това би представлявало намаление с 25% на броя на хората, живеещи в бедност, общо за ЕС. Не е формулирано обаче съгласувано изискване към отделните държави по отношение на намаляването на относителния дял във всяка от тях. „Броят на европейските граждани, които живеят под националните прагове на бедността, трябва да бъде намален с 25%, с което над 20 млн. души ще бъдат извадени от ситуацията на бедност“ (ЕС COM, 2010: 14). В допълнение Стратегията „не означава радикално отклонение от своя предшественик по отношение на архитектурата на управлението. Основните атрибути на ОМК остават недокоснати: Съветът все още отговаря за наблюдението на напредъка в отделните области на политиката, докато други институции на ЕС и неправителствени участници са маргинализирани. Освен това няма намерение за публикуване на резултати, които биха засилили ролята на партньорската проверка. И накрая, при средносрочен преглед е възможно политическите приоритети на дългосрочния ангажимент на ЕС да се променят отново“ (Copeland, 2012: 237).

У нас е приета Националната програма за развитие: България 2020. „В контекста на Стратегия „Европа 2020“ и вземайки предвид регистрираните по-високи нива на бедност сред определени групи от населението, българското правителство приема Национална цел за намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 000 души до 2020 г. Към Националната цел са формулирани четири специфични подцели: 1. Намаляване на броя на децата във възрастовия интервал 0–18 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души (30% от общата национална цел и 25% от броя на бедните деца през 2008 г.); 2. Намаляване на броя на лицата на 65 и повече навършени години, живеещи в бедност, с 52 хил. души

(20% от общата национална цел и 10% от броя на бедните възрастни хора през 2008 г.); 3. Намаляване на броя на безработните във възрастовия интервал 18–64 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души (30% от общата национална цел и 25% от броя на бедните безработни във възрастовия интервал 18–64 г. през 2008 г.); 4. Намаляване на броя на заетите лица във възрастовия интервал 18–64 г., живеещи в бедност, с 52 хил. души (20% от общата национална цел и 22% от броя на работещите бедни във възрастовия интервал 18–64 г. през 2008 г.)“ (МС, 2013: 16–17).

Отново се залага на идеята, че изпълнението на целта е тясно свързано с политиката в областта на заетостта, която е „ключов инструмент за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване“. Твърди се, че социалните плащания трябва да са устойчиви и адекватни, но няма никакви дефиниции за адекватност и качество. В допълнение, независимо от регистрираните много високи стойности на бедност и социално изключване в страната, като ключов подход се предлага превенцията.

През 2020 г. България официално потвърждава, че е „налице сериозно изоставане в постигането на Националната цел за намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 000 души до 2020 г. Независимо че се наблюдава намаление в абсолютно изражение на лицата, живеещи в бедност (с приблизително 46 хил. души през 2019 г. спрямо базовата 2008 г.), тенденцията показва, че няма да може да се постигне желаната стойност от 260 хил. души до края на 2020 г.“ (МС, 2020: 76).

Според представените данни при три от целевите групи всъщност има нарастване спрямо базовата 2008 г. (МС 2020: 77).

- При децата нарастването е с 6700.
- При възрастните на 65 и повече години нарастването е с 69 хил. лица.
- При работещите бедни – с приблизително 29 хил. лица.

Само при безработните се отчита намаление със 72 381 души, т.е. само при тази подцел има висока степен на изпълнение (около 93%). Същият анализ подчертава продължаващата необходимост от преосмисляне на прилаганите подходи, инструменти и целенасочени интервенции.

В) „Стратегия 2030“

Към края на периода на действие на „Европа 2020“, още преди пандемията, започва да става ясно, че целта по отношение на бедността в ЕС (да се намали с 20 млн. души) няма да бъде постигната (ЕС, 2019; EAPN, 2020a; EAPN, 2020b). Посочва се, че състоянието в различните страни е много различно. През 2017 г. 9 страни членки (Чехия, Дания, Унгария, Литва, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Швеция) са постигнали своите цели, а някои от тях съществено са ги надвишили (ЕС, 2019: 28).

Новото неизпълнение на общите за ЕС цели изглежда утвърждава подхода: приемане на цели – неизпълнение – приемане на нови минимизирани цели –

неизпълнение – приемане на нови, още по-минимизирани цели и т.н. Налице е ерозия на вниманието към бедността на общоевропейско равнище и вместо обща стратегия различни документи имат отношение към бедността и социалното изключване. Един обобщен доклад посочва и анализира състоянието на основни 'инструменти', които са достъпни за вземащите решения на европейско и национално равнище и дават възможност за преки или косвени действия за справяне с бедността и социалното изключване (ESPAS, 2019: 10):

• Първият от тези инструменти е утвърденият *отворен метод на координация (ОМК)*, според който социалната политика е отговорност на националните власти. „Базиран на меки законодателни механизми като сравнителен анализ, споделяне на най-добри практики и натиск от партньори, този метод не донесе видими резултати по отношение на намаляването на бедността".

• През 2013 г. Европейската комисия пуска в обращение *пакет за социални инвестиции.* Така се поставя по-сериозен фокус върху социалните инвестиции, разглеждани не като разход, а като инвестиция. „Въпреки това, пет години след стартирането на този пакет, не всички държави-членки го прилагат успешно. Причината за това най-вероятно са неадекватни финансови решения. Според ЕИСК[73] „златното правило" за социални инвестиции (фискална гъвкавост в Пакта за стабилност и растеж чрез разрешение да се приспаднат социалните инвестиции от държавните дългове) също изглежда не се прилага".

• *Програмата за устойчиво развитие до 2030 г.* е приета от ООН през 2015 г. заедно с нейните *Цели за устойчиво развитие (ЦУР).* Те определят програма за промяна на глобално ниво, която включва като първа цел „прекратяване на бедността във всичките ѝ форми". Във връзка с признатата необходимост „никой да не е изоставен" са следните цели: 1 – без бедност; 2 – без глад; 3 – здраве и благополучие; 4 – качествено образование; 5 – равенство между половете; 8 – достоен труд; 10 – намалени неравенства. ЕС играе важна роля при формулирането на Програмата до 2030 г. и се ангажира да прилага ЦУР както във вътрешните, така и във външните си политики. „Въпреки това, три години след приемането на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г., ЕС все още не е разработил всеобхватна стратегия, която да ръководи всички политики и програми на ЕС."

• *Европейският стълб на социалните права* се счита за „компас за възходяща конвергенция" в ЕС и основен инструмент за постигане на много от Целите за устойчиво развитие. Трите му области – равни възможности и достъп до пазара на труда; справедливи условия на труд; социална закрила и включване – в своите взаимовръзки и взаимодействия се разглеждат като ключови условия за намаляване на бедността. „Обявен от институциите на ЕС в края на 2017 г., обаче, все още няма достатъчно яснота относно прилагането на този стълб – и съответните участници – и относно начина, по който той трябва да бъде финан-

[73] Европейски икономически и социален комитет.

сиран и наблюдаван. Работната програма на Европейската комисия за 2019 г. изглежда също пренебрегва глава 3 от Европейския стълб на социалните права, посветена на социалната закрила и включване“.

• *Таблото със социални резултати* е предложено заедно с Европейския стълб за социални права като инструмент за събиране на данни и мониторинг на заетостта и социалните тенденции. „То обаче има само 12 индикатора, които не отговарят напълно на 20-те принципа на Европейския стълб на социалните права. Освен това то следва да се използва като основа за разработване на критерии за страните-членки за това как да се борят с бедността и социалното изключване. Такива показатели трябва да обхващат адекватността на схемите за минимален доход, обезщетения за безработица и детски надбавки и др.“

• Друг основен инструмент на европейско равнище е *Европейският семестър*. Широко признато е обаче, че социалните цели в него съвсем не са равностойни на макроикономическите. „Оценката на специфичните за страните препоръки на Европейската анти-бедност мрежа от 2018 г. посочва, че бедността и неравенството нямат видимост и последователен подход в тези препоръки, и предполага, че е необходима интегрирана стратегия, подкрепена от Европейския стълб на социалните права.“

• Приетата *‘многогодишната финансова рамка за 2021–2027 г.’* определя приоритетите на дългосрочния бюджет на ЕС. Постигната в резултат на сложни и противоречиви преговори между Европейската комисия, Европейския съвет и Европейския парламент, тя определя финансирането на политиката за сближаване в ЕС и новия Европейски социален фонд, ЕСФ+, който е основен инструмент за финансиране за прилагането на Европейския стълб на социалните права. Но както се посочва в позиция на Европейската конфедерация на синдикатите (ETUC, 2020: 1), „Трябва, обаче, да сме наясно, че бюджетът на ЕС сам по себе си не може да гарантира критични потребности като социално справедлив преход към нисковъглеродна и цифрова икономика; подобрено здравеопазване и основни обществени услуги за всички; и средства за справяне с бедността и неравенствата, които само се увеличиха след предишната криза и по време на пандемията“. Същевременно поради ограничените правомощия в областта на социалната политика от страните членки се очаква да разработят и прилагат интегрирани национални стратегии за борба с бедността, социалното изключване и дискриминацията и това е предварително условие, позволяващо им да се възползват от новия ЕСФ+.

Началото на новия програмен период в ЕС се характеризира със засилваща се фрагментация, противоречиви виждания между различни европейски страни и европейски институции и, изглежда, отслабваща мобилизираща роля на Съюза. Един от резултатите на тези развития е по-нататъшната ерозия на съвместните усилия за намаляване на бедността и социалното изключване.

България приема своята Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030 през декември 2020 г. Стратегията очертава относително ясни цели, прави преглед на непостигнатите цели

на „България 2020“, акцентира върху необходимостта от преосмисляне на подхода, но запазва предходните приоритети, инструменти и средства. Всъщност различните части на Националната стратегия създават впечатление за концептуална бъркотия. Официално приетата визия е: „Към 2030 г. България е държава, в която социалните неравенства и бедността са ограничени, създадени са предпоставки и условия за приобщаващ и устойчив растеж и възможности за повишаване на качеството на живот на уязвимите групи“ (МТСП, 2020: 28). Като ключови елементи и цели са изтъкнати качеството на живот и ограничаването на социалните неравенства; намаляването на неравенствата, вкл. и чрез задаване на числови стойности на предвижданото намаление, макар че не е ясно как са определени тези стойности. Същевременно планираните мерки следват установената от години линия на социалната политика да се фокусира главно върху така наречените активни мерки на пазара на труда и да оказва несъществена подкрепа на доходите на различни уязвими групи. Независимо че проблемът с неравенствата е поставен и тяхното намаляване е декларирана цел, няма нито един инструмент или мярка, няма никакви предвидени действия, които да са насочени към равнището на неравенствата и начините Джини индекс и неравенства 80/20 да бъдат намалени. Запазено е ехото от предходната Стратегия за осигуряване на равен достъп до образование, здравеопазване, заетост, социални услуги и т.н., но не са предвидени усилия по отношение на високите здравни, образователни, подоходни и т.н. неравенства. Няма също така аргументирани предположения защо инструменти и мерки, които не са довели до очаквано състояние в предходен период, се очаква да постигнат такива ефекти в следващия период.

II. ВЪЗДЕЙСТВИЕ И РЕЗУЛТАТИ ОТ АНАЛИЗИРАНАТА ПОЛИТИКА

1. Анализ на политическия цикъл на вземане на решения

Начинът, по който се създават и приемат националните стратегии за борба с бедността и социалното изключване в страната, е твърде проблематичен. Основен ориентир, изглежда, са приети европейски документи и предвидената в тях необходимост от своевременно разработване на съответните национални стратегии, планове и т.н. Съответно документите се разработват в рамките на тези ориентири и на основата на наличните статистически данни главно и преди всичко от различни структури на Министерството на труда и социалната политика. Следва т.нар. консултационен процес с различни заинтересовани страни. Създаден е и Национален съвет по социално включване с консултативен характер. В него участват представители на различни министерства, социалните партньори, неправителствени организации и академични структури. Множество анализи на подобни органи в различни страни – членки на ЕС, посочват твърде формалния характер на осъществяваните консултации, както и на публичните

обсъждания на документите, тъй като няма ангажимент към аргументирането на взети решения. Липсата на аргументация защо определени гледни точки се приемат, а други се отхвърлят, разкрива специфичен начин на потушаване на конфликтността, при който печели не силата на аргументите, а по-удобното и политически приемливо виждане. След този своеобразен 'консултационен' процес стратегиите се приемат от Министерския съвет и влизат в действие.

Отбелязаното по-горе несъответствие между цели и инструменти в текущата *Стратегия 2030* е характерен момент, който поставя отново въпроса за качеството и значението на различните фази на политическия цикъл: идентифициране (политическо признаване на проблема като социално значим); формулиране на политиката; прилагане на политиката; оценка на ефектите от нея; реформулиране (ако е необходимо според оценките). Тези фази би трябвало да са логически и фактически консистентни и взаимно да се поддържат и надграждат. Очевидно е обаче, че всяка от фазите, както и взаимовръзките между тях се характеризират с неясноти и множество проблеми.

Процесът на идентифициране на риска бедност и социално изключване например, както беше посочено, следва преди всичко официалните документи на ЕС и основаващите се на тях статистически индикатори и данни. В страната няма приета национално адаптирана линия на бедност, произтичаща от минимално необходимите средства за издръжка на живот. Независимо от съществуващия опит в това отношение както в страната, така и извън нея[74], а също и въпреки усилията на МТСП през 2018 г. да се насочи към потребителска кошница, няма движение в тази посока. Това допринася за ненадеждна оценка на състоянието както по отношение на широтата на бедността, така и по отношение на нейната дълбочина. Фактически съзнателно поддържаната липса на официално приети адекватни минимални подоходни стандарти е политизиран и идеологически мотивиран отказ от идентифициране на причините за бедността в страната.

Формулирането на политиките, от друга страна, изглежда, че следва недостатъчно доказани постулати. Макар че заетостта може да бъде важен път за преодоляване на бедността, необходимо условие е качеството на работните места да осигурява т.нар. жизнена заплата. Но вместо това стратегиите и мерките са фокусирани върху количеството осигурявани работни места и/или обучения без никакво внимание към качеството. По сходен начин осигуряваните чрез социалната политика социални плащания, основани на „гарантиран минимален доход", който от 2018 г. е 75 лв., не почиват на оценки за необходимите средства, а на финансова 'целесъобразност и възможност', преценявана неясно от кого. По този начин формулираните политики предварително са се оттеглили

---

[74] КНСБ изчислява периодично издръжката на живот; в много европейски страни има натрупан опит с референтни бюджети, консенсусни бюджети, бюджетни стандарти и т.н.; такъв многогодишен и официален опит по отношение на хранителната кошница се използва и в САЩ.

от идеята за преодоляване на бедността, независимо че могат да осигуряват заетост и някаква, напълно недостатъчна, подкрепа за доходите.

Може да се предположи, че *прилагането на политиките* най-често следва създадената нормативна рамка и като правило се придържа към установения ред. Все пак изследванията на прилаганите политики не са достатъчни, а според някои анализи не успяват да се фокусират върху най-уязвимите групи. Типичен пример са мерките за заетост, които често „обират каймака", но не успяват да предложат възможности на дългосрочно безработните. Необходими са също така изследвания доколко тестовете при кандидатстване, провеждани от социални работници, поставят в равностойно положение различни групи нуждаещи се или възпроизвеждат дискриминационни нагласи и стереотипи. Самите социални работници притежават експертно знание за противоречиви норми и правила, но това експертно знание не се събира и обработва, а остава в индивидуалните практики.

Може би най-деформираната фаза на политическия цикъл на вземане на решения е *оценката на ефектите от прилаганите политики*. На първо място, няма независими оценки на ефектите, които да разполагат с необходимата информация и данни за правене на преценки. Има поръчани изследвания от МТСП, но фокусът на тези изследвания е изключително стеснен, като те най-често са по отделни групи и/или по отделни мерки и програми, което не позволяват да се изследва и измерва цялостният ефект. Различните социални помощи отчитат действия, брой клиенти и мероприятия. В допълнение работата на проектен принцип също действа в тази посока. Парадоксално е също, че отделни публични структури и агенции като НОИ, НСИ, Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане и т.н. изглежда разполагат с информация, която считат за своя собственост и не създават възможност за достъп до данни и агрегираното им разглеждане. В допълнение, както е посочено по-горе, социалните работници имат огромен натрупан опит и експертно знание, които не се използват, защото няма разработени канали, които да стимулират това, а в силно централизираната система споделянето му може дори да вреди на индивидуалните кариери. Така оценъчните изследвания, доколкото съществуват, вероятно са институционално пристрастни и трудно могат да спомогнат за адекватно реформулиране на предприеманите политики. В този смисъл вместо на ефективност оценките са подчинени на неадекватна идея за политическа коректност. Налице са също и други признаци за политизиране, например липсата на достъп и отворени дискусии на проведените оценки на осъществявани програми и мерки, както и използваните за тях данни и техните ограничения; стимулирането на разнородни екипи да представят оценки и т.н.

Така могат да бъдат лесно установени бели петна в знанието, когнитивни изкривявания и липса на изследвания на алтернативни сценарии/политики. По-конкретно, начинът, по който са стимулирани изследователските теми, печелившите проекти, финансовите потоци, стимулиращи/отказващи различни фокуси на изследванията, изглежда има като резултат ограничаването на

научните анализи и необсъждането на важни актуални научни приноси. Примери за ограничаването на научните анализи чрез необосновано от научна гледна точка идентифициране на какво е важно и какво не има много. Тук ще посоча два примера за очевидно важни за България научни анализи, които са маргинализирани.

Първият е публикацията на Уилкинсън и Пикет „За равнището на духа. Защо по-равните общества почти винаги се справят по-добре“ (Wilkinson & Pickett, 2009). Публикацията, издадена през 2008 г., предизвика сериозен научен и политически интерес на европейско и глобално равнище. В България тя също беше представена на различни форуми. А авторите присъстваха на поне една от срещите по време на българското председателство на ЕС през 2017 г. Нормалната логика би предположила, че тезата на труда – колкото по-неравни са обществата, толкова повече са социалните проблеми – би трябвало да доведе до интензивни научни изследвания в България, която е страната с най-много социални проблеми в ЕС и с най-високи неравенства, и съответно до формулиране на публични политики или поне до дискусии, свързани с това. Нищо такова обаче не се наблюдава.

Друг пример е свързан с парадокса на преразпределението, формулиран през 1998 г. от Уолтър Корпи и Йаким Палме (Korpi & Palme, 1998), които „публикуват една от най-влиятелните статии в историята на дисциплината на социалната политика, в която те излагат „парадокса на преразпределението“: колкото повече държавите насочват социалните ресурси изключително към бедните, толкова по-малко преразпределение се постига в действителност и по-малко се намаляват неравенствата в доходите и бедността“ (Gugushvili & Laenen, 2021: 1). Би могло да се предположи, че тъй като в България преразпределението е признато, включително и официално, като много слабо въздействащо, а помощите са много ниски и насочени към най-нуждаещите се, подобни научни резултати, които са в остро противоречие с официалния и поддържан от международни институции подход в страната, ще предизвикат научни дискусии, анализи, изследвания. При това тук изобщо не става дума за евентуалния резултат от подобни изследвания, тук става дума само за това доколко този фокус и дискусии присъстват в научните анализи у нас. Отговорът е – не присъстват.

По подобен начин липсват научни изследвания по отношение на огромна част от въплътените в социалната политика постулати: заслужаващи и незаслужаващи бедни, равнище на подпомагането, противоречия между критериите за достъп на различни групи, значение на йерархизирането на потребностите и отчитането на това в политическите мерки и т.н. Има също много примери за отказ да се дискутират основни научни въпроси в страната, например по отношение на неравенствата. Множество публикации през 90-те години на XX век, вкл. и на Нобелови лауреати[75], са маргинализирани в България поради

[75] Например Джоузеф Стиглиц.

политическите поанти, декларирани като пиетет към конкуренцията и пазара. Публичните политики по отношение на бедността и социалното изключване в страната изглежда нямат достатъчна научна емкост, а пространството за анализи и изследвания не е функция от акумулиране на научни резултати у нас и по света и изградени на тяхна основа последващи въпроси, които се нуждаят от отговор. Признаци за силно политизиране могат да бъдат открити както в централния фокус на финансираните изследвания и проекти, така и във фокуса, който липсва, „белите петна“, неизследваните проблеми. Още един ефект от това е, че българското научно пространство съдържа отчетливи предпоставки за периферизиране.

2. Съответствие между декларирани цели и очаквани резултати, от една страна, и получени резултати, от друга

Както беше посочено, независимо от усилията България последователно не постига декларирани и заложени цели по отношение на намаляване на бедността и социалното изключване. Наблюдава се по-скоро стабилизиране на високи равнища на бедност и привикване към ситуация, в която бедността и социалното изключване се представят като резултат на неизбежни развития и най-често като последица от индивидуални грешки и провали.

Несъответствието между това обяснение и действителността е особено ясно по отношение на подиндикатора в-риск-от-бедност. Както може да се изведе от неговата дефиниция, този подиндикатор не разглежда и не разкрива индивидуални качества, а описва структурирането на обществото – т.е. какъв дял от хората са с доходи под 60% от еквивалентния разполагаем доход. Огромният дял пенсионери, които са в това състояние например, разкрива характеристики на пенсионната система, начина, по който са разпределяни права в нея. По сходен начин делът на работещите в риск от бедност е резултат от липсата на обвързване на минималната заплата със средната, както и с издръжката на живот. В основата стои отказът да се свържат ясно различни плащания с линията на бедност в страната. Подобно развитие е следствие от липсата на политическа воля да се изгради целенасочено системата от долу нагоре.

Всъщност осъществяването на позитивни промени по отношение на подиндикаторите за бедност и социално изключване не представлява особен познавателен проблем. Постигането на декларирани цели и очаквани резултати в разглежданата област означава целенасочени действия, свързани с посочените индикатори за бедност. По-конкретно, намаляването на дела на хората в риск от бедност означава намаляване на дела на тези, които живеят с доход под 60% от медианния еквивалентен разполагаем доход. Доколкото този праг за всяка година е добре известен, въпросът е какви действия са предприемани за доходи под този праг. В годините и при устойчивия политически отказ да се обвържат различни плащания с този праг съществуващите „неочаквани“ резултати са логични и предвидими. Може да се каже, че напоследък е налице позитивен

процес в това развитие поради частичните опити/планове да се обвържат някои плащания, напр. за хора с увреждания и някои пенсионери.

По сходен начин стоят нещата и с подиндикатора „хора, живеещи в остри материални лишения“. На разположение са добре известни технологии за установяване на адекватни минимални доходи – т.е. равнище на доходи, което осигурява минималната необходима сума за издръжката на живот. Както беше посочено, такива са референтните и консенсусните бюджети, бюджетните стандарти и т.н., използвани в различни страни. България също има минал опит с изчисляване на минималната издръжка по отношение на така наречената „малка кошница“.

Умишлено поддържаният липсващ фокус върху бедността и социалното изключване е основна причина за това състояние. Нещо повече, получените фактически резултати често в ясно противоречие с декларираните очаквани резултати не водят до последващ анализ за причините и съответно промяна на публичните политики в разглежданата област, а се използват само за отчет на състоянието и необяснено продължаване на същите политики, които са довели до провали. Дори когато в посочената *Национална стратегия 2030* ясно се декларира, че целите не са постигнати, няма последователен и конкретен анализ за преформулиране на политиките и търсене на друг подход. Вместо това целите постепенно се минимизират, а бедността все повече се представя като неизбежен и неминуем резултат от развитието. Това означава по-нататъшен отказ на публичните политики да оказват въздействие върху важни обществени процеси.

3. Неочаквани резултати?

Би могло да се обобщи, че начинът, по който в страната е организирана „борбата с бедността и социалното изключване“, води до два типа, може би привидно, „неочаквани“ ефекти: първият е свързан пряко с равнищата на бедност и социално изключване; вторият се отнася до по-широки ефекти, свързани с различни обществени подсистеми или сфери.

По отношение на първия тип ефекти стабилизирането на високи равнища на бедност е един от резултатите на предприетите политики в разглежданата област. Започва да изглежда, че постоянните най-неблагоприятни равнища на благосъстоянието в България са естествен резултат от развитието. Всъщност изключително ниските равнища на социално подпомагане в страната, организирани около гарантирания минимален доход (който дълго време беше 65, а от 2018 е 75 лв. месечно), не са в състояние да осигурят каквото и да е излизане от състоянието на бедност и социално изключване. По същество те осигуряват подкрепа на изключително ниски равнища и съдействат за стабилизиране на тревожните равнища на бедност. В тази връзка са и честите анализи за недостатъчното въздействие на социалната политика по отношение на качеството на живот на българските граждани. Така социалната политика в България е от

типа „последна инстанция“. Тя няма за задача да се справи с проблемите на бедността, а само да осигури съвсем минимална подкрепа за нуждаещите се. Основен проблем е и че анализираната политика не създава очаквания, че ако хора попаднат в бедност, ще получат необходимата подкрепа, така че да излязат от нея. Това стимулира нарастващо недоверие към публичните политики и институции.

Вторият тип ефекти засяга разнообразни обществени подсистеми и води до тежки последици за тяхното адекватно функциониране. В тази връзка могат да се посочат демографската ситуация, системата за упражняване на политически права, възможностите за осъществяване на „зелен преход“, системата на заетост и т.н. Бедността и неефективната борба с нея имат далеч достигащи дълготрайни последици за цялостния обществен живот. Сред най-отчетливите примери са:

а) Стимулиране на демографската криза. Макар да е ясно, че влошената демографска ситуация е последица тъкмо от лошото качество на живот, липсата на резултати стимулира по-нататъшно изтласкване от страната. Това се отнася както за групи с лоши показатели на благосъстоянието, така и за тези с добри показатели, за които общата социална ситуация не предоставя перспективи. Гласуването с крака към по-уредени във всяко отношение общества е един от резултатите на съществуващото състояние.

б) Деформации в политическата система. В същото време бедността създава изключително висока степен на уязвимост, при която упражняването на права може да губи смисъл. Един от резултатите е, че политическите права стават силно зависими от материалния статус. Това често се обсъжда като ‘купуване на гласове’, но фактът, че ‘продаването на гласове’ се корени в бедността, почти не се обсъжда. Добре известно е обаче, че когато хора са поставени в ситуация на остър недоимък, всичко може да се комодифицира, вкл. политически права в качеството им на ресурс. Така се поддържат групи като резервна армия безработни, хора, платени изключително ниско на пазара на труда, хора, за които свободното упражняване на политически права е загубило смисъл, и т.н.

в) Блокиране на „зеления преход“. Друг свързан с бедността проблем, особено с енергийната бедност, са възможностите за осъществяване на позитивни екологични промени. Бедността може да блокира подобни усилия и това е видимо по отношение на използвани за отопление вредни продукти, остарелия автомобилен парк и др. Взаимното парализиране на екологичната и социалната политика се нуждае от смислен анализ[76].

г) Невъзможни ‘равни права’ и интензивна дискриминация. Може да се твърди, че високите неравенства и бедност правят съмнителни нормативно

[76] В тази връзка се осъществява проект „Обществен капацитет за справедлив зелен преход“, финансиран от Фонд „Научни изследвания“ по договор КП-06-ПН55/13, https://zelenprehod.blogspot.com/

декларирани равни права (напр. в образованието, здравеопазването и т.н.). Бедността, особено дълбоката бедност, отчетливо действа като дискриминационен механизъм във всички сфери на обществения живот, задълбочавайки социалното изключване. Дисциплиниращите и стигматизиращи ефекти на социалната политика вероятно обясняват появяващи се в медиите случаи на възрастни хора, които не оцеляват, но не са потърсили помощ от социалното подпомагане.

д) Стимулиране на неформалната икономика. Извънредно ниските равнища на социално подпомагане например тласкат множество особено млади хора към неформалната икономика, защото там могат да изкарат някакви по-приличи доходи.

е) Липса на адекватни социални услуги. Конкретен ефект например е свързан с деинституционализацията – факт е, че за поредица от различни престъпления медиите съобщават, че извършителите са с установени ментални проблеми, но не са били ползватели на адекватни социални услуги.

4. Наличие на „холистични“ оценки за (макро)социален ефект

Разглежданата политика срещу бедността и социалното изключване е илюстрация на отказа от холистични оценки. Един последователен анализ на състоянието при периодичното и ясно изразено общо мнение, че бедността и лошото качество на живот на големи групи от хора у нас е основен проблем на българското общество, предполага цялостна оценка на причините за това състояние и просветено търсене на пътища за излизането от него. Затова една холистична оценка на макросоциалната ефективност е изключително необходима. Но независимо че проблемът често се изтъква, намирането на цялостни решения е силно затруднено, тъй като те предполагат да се потърсят и намерят друг тип решения за многобройни и основополагащи политики, посочените в началото на тази колективна монография контекстуални политики, и да се мобилизират сериозни политически усилия в тази посока. Подобни решения обаче означават също така отстъпване от определени привилегироващи позиции и овластяване на групи, които имат изключително ниски възможности да влияят върху решения, които ги засягат.

5. Консистентност между анализираната политика и политики в други области

Важна причина за посоченото състояние е липсата на консистентност между политики в различни области. От гледна точка на бедността и социалното изключване публичните политики в поредица от области са неконсистентни. Бедността се произвежда от неадекватния дизайн на данъчната и осигурителната политика, от слабото внимание към качеството на работните места в политиките на пазара на труда, от липсата на ясна икономическа и финансова

политика, насочена към намаляване на бедността, от неадекватното внимание към проблемите на бедността в екологичната и регионалната политика и т.н.

Всъщност, както е посочено в началото на монографичния труд, по-широки контекстуални политики произвеждат бедност и социално изключване, а конкретната социална политика само се опитва да смекчи, неособено успешно, техните ефекти. Равнищата на бедност и социално изключване в България са ефект на широко множество публични политики. Така не само че социалната политика и в частност специфичните политики срещу бедността и социалното изключване са остатъчни по принцип, но и техните резултати са остатъчни и неадекватни.

6. Въздействия по отношение на неравенствата и развитието

Стабилизирането на високи равнища на бедност и социално изключване допълнително усилват неравенствата и затрудняват развитието. Индикаторът „устойчивост на бедността“, т.е. предаването на бедността от поколение на поколение, означава по-нататъшно неизползване на човешкия потенциал и затрудняване на ранното детско развитие. Това увеличава създадените дистанции и затруднява последващи мерки. Неравенствата и бедността са като скачени съдове и при високи равнища едното неизменно прелива в другото. Така се стига до невъзможност за развитие на меритократични процеси, които са изключително необходими за модерните общества.

Бедността има дълготрайни и далеч достигащи последици за цялостните възможности на обществата да се справят с рискове и да осъществяват напредък. Тя също така предизвиква засилени процеси на фрагментация, в които възможностите за общи цели, ценности и посоки са твърде затруднени. Това се отразява както на цялостната социално-икономическа ситуация, така и на политическата.

Същевременно различните подиндикатори, определящи бедността и социалното изключване, се нуждаят от различен тип политически мерки:

– Материалните лишения са свързани с неадекватни равнища на доходите. Определянето на адекватни минимални стандарти на основата на потребителска кошница и етапите и стъпките за постепенното им прилагане при различни социални плащания и обезщетения са път в тази посока.

– Рискът от бедност, измерван като дял от хора с доходи под 60% от еквивалентния медианен доход, е свързан едновременно с бедността и неравенствата. Както показват статистическите данни, неравенствата в България непрекъснато се увеличават. Същевременно, независимо че България е приела от 2015 г. цел 10 от Целите за устойчиво развитие на ООН, тенденциите са обратните – вместо ускорено да се увеличава делът от брутния вътрешен продукт на най-бедните 4 децила от населението, този дял намалява. Това е резултат от прилагани неадекватни разпределителни и преразпределителни политики. По отношение на разпределителните политики става дума за липсата на правила и

съотношения между ниски, средни и високи доходи. Разпределителните политики стимулират неравенствата, вкл. в публичния сектор и науката, често чрез идеологизирани фрази срещу уравниловка и подобни. Преразпределителните политики стимулират неравенствата чрез данъчната и осигурителната политика и тяхното неадекватно стиковане. И двата типа политики в България се различават ясно от прилаганите в другите европейски страни. Обществото в Чехия например е структурирано така, че огромното мнозинство е около средните доходи и неравенствата при първичното разпределение са относително ниски. В допълнение чрез преразпределение Чехия допълнително намалява неравенствата. В България независимо от дългогодишните стратегии срещу бедността неравенствата дори не стоят на едно и също равнище, а се увеличават – те са сред най-високите в първичното разпределение и поради изключително ниския ефект от преразпределението остават най-високи след социалните трансфери. При такъв тип социално структуриране прилаганата остатъчна социална политика оказва слаба подкрепа на доходите и не само че не намалява неравенствата, но допълнително фрагментира обществото, вътрешно противопоставяйки различни групи от граждани.

7. Въздействия по отношение на знанието

Анализираната политика по отношение на бедността и социалното изключване влияе най-малко по два неблагоприятни начина върху знанието.

Първият от тях е свързан с факта, че запазвайки високи равнища на бедност, тя ограничава разгръщането на човешкия потенциал, в частност на децата. Ранното отпадане от училище, лошите образователни резултати, ниските дигитални умения и т.н. са пряко свързани с бедността и социалното изключване. Макар че, както беше посочено, равните права в образованието са широко прокламирани, в действителност има достатъчно доказателства, че възможностите и перспективите на децата са в увеличаваща се зависимост от материалното положение и социалния капитал на родителите. Това засилва и без това високите ограничения пред социалната мобилност.

Вторият начин е свързан с ниската наукоемкост на публичните политики. Прилаганият обичаен подход към проблемите на благосъстоянието, качеството на живот и работни места, както беше посочено по-горе, не позволява да се разработват и обсъждат алтернативни сценарии за изход от състоянието на широка и дълбока бедност и социално изключване. Посоченото по-горе политизиране, както и финансовите потоци към научните изследвания съдействат за това състояние. Независимо от натиска от различни заинтересовани страни България не включи в научните си програми проблемите на бедността, благосъстоянието и качеството на живот. Това съдейства за блокиране на социалното знание и за невъзможност да се използват ползите на научния дебат за позитивни развития.

8. Въздействия по отношение на ценностно-нормативния комплекс

Високите равнища на бедност и социално изключване в страната и неефективните политики в тази посока превръщат бедността и социалното изключване в ‘естествени’ явления, в неизменна част от социално-икономическия пейзаж. Следващото от това ‘адаптиране’ към ситуацията има поредица от далеч достигащи последици, включително за ценностно-нормативния комплекс.

Както посочва А. Сен, „спокойното приемане – от жертвите и от другите – на невъзможността на твърде много хора да развият минимални ефективни възможности и да имат основни субстантивни свободи действа като огромна бариера за социална промяна. За същото допринася и отсъствието на публично възмущение от ужасяващата беззащитност на милиони хора. Така социалното зло се изгражда не само от тези, които позитивно са допринесли, за да се държат хората на дъното, но също и от всички хора, които са готови да толерират абсолютно неприемливите затруднения на милиони човешки същества“ (Sen, 2008: XIV).

Но пренебрежението, умишлената липса на фокус върху бедността, е само част от последиците за ценностно-нормативния комплекс. Самата социална политика ерозира ценности, като използва техники като „заслужаващи и незаслужаващи бедни“, „заслужаващи и незаслужаващи деца“, дисциплиниращи и санкциониращи мерки като задължението да се работи 14 дни по 4 часа срещу сумата от под 50 лв. месечно за дългосрочно безработните и др.; обвиняване на жертвите с нисък материален статус за състоянието на бедност и/или безработица, в което живеят; широко разпространени практики на различни права на хората в бедност в образователната, здравната и други системи и т.н. Резултатът е засилени процеси на дискриминация поради нисък материален статус и невъзможност за действително прилагане на човешки права, вкл. базови – образователни, здравни, услуги от общ интерес (комунални услуги). Това води до изключително вредна фрагментация на обществото и засилена липса на доверие. Неадекватно структурираните обществени отношения произвеждат разцентрирано общество и упадък на ценности като солидарност, взаимопомощ, подкрепа за по-слабите и т.н.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политиката по отношение на бедността и социалното изключване в България не произвежда обещани и очаквани резултати. Тя е ограничена в рамките на едно много тясно разбиране за социалната политика и не адресира основните генератори на бедността в страната. Независимо от възможния мобилизиращ ефект на интегрирането на страната в ЕС множество дейности, цели, задачи и действия остават фрагментарни и формално ориентирани към резултати. Основният принцип на социалната политика в България е остатъчен,

предлагащ селективна предпазна мрежа в краен случай и като последна инстанция. Подобни характеристики на политическите действия не са в състояние да предложат адекватни мерки за намаляване на бедността и неравенствата в България.

Значението на бедността и неадекватните равнища на доходи в страната са широко признат проблем и за да се реши, той изисква целенасочено развитие на свободно знание, за което няма неудобни и политически некоректни въпроси, а се надгражда на основата на широко достъпни международни и национални знания, подчинени единствено на идеята как да се постигне благосъстояние и добро качество на живот. Сред основните бариери пред подобно развитие е политизирането и идеологизирането на научните политики.

Литература

Златкова, А. (2004). Насоки за намаляване на бедността и социалната изолация в България. – Икономическа мисъл, 3/2004. https://www.iki.bas.bg/Journals/EconomicThought/2004/2004-3/8.pdf

МС (2020). Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030 г. https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1345

МС (2013). Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 г. https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=790

МТСП (2010). Национална програма за провеждане на Европейската година на борбата с бедността и социалното изключване 2010. https://ec.europa.eu/employment_social/2010againstpoverty/export/sites/default/extranet/bg_national_programme_bg.pdf

НП (2005). Националният план за борба с бедността и социалната изолация през 2005–2006. г. https://econ.bg/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B8/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B1%D0%B0-%D1%81-%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%82%D0%B0-%D0%B8-%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B8%D0%B7%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%B7%D0%B0-2005-2006-%D0%B3-_l.a_i.117210_at.4.html

Съвместен меморандум (2005). Съвместен меморандум по социално включване. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:00FPSNoDvMIJ:ophrd.government.bg/view_file.php/4680+&cd=3&hl=en&ct=clnk&gl=bg

Copeland, P. (2012). Conclusion: The Lisbon Strategy – Evaluating Success and Understanding Failure. – In: Copeland, P. & D. Papadimitriou (eds.). The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure. London: Palgrave Macmillan, 229–237.

Daly, M. (2012). Social Inclusion and the Lisbon Strategy. – In: Copeland, P. & D. Papadimitriou (eds.). The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure. London: Palgrave Macmillan, 76–97.

EC (2019). European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2019. Assessment of the Europe 2020 Strategy, Joint Report of the Employment Committee and Social Protection Committee.

EAPN (2020a). Supercharging Poverty? https://www.eapn.eu/

EAPN (2020b). Poverty Watch Report. https://www.eapn.eu/

EC COM (2010). Съобщение на Комисията. ЕВРОПА 2020, Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Брюксел, 3.3.2010 г.

ESPAS (2019). ESPAS Ideas Papers, Global Trends to 2030: New ways out of poverty and exclusion.

ETUC (2020). ETUC Statement on the deal reached by EU institutions on the EU Budget and 'Next Generation EU': Important deal for a people's recovery. https://www.etuc.org/en/document/etuc-statement-deal-reached-eu-institutions-eu-budget-and-next-generation-eu-important

ETUC (2012). European Trade Union Confederation 'Economic and Employment Policies – Europe 2020'. Available at: http://www.etuc.org/r/6 [accessed 2nd January 2013]

European Parliament (2014). The Open Method of Coordination, At a glance, October 2014. https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Co-ordination-FINAL.pdf

European Parliament (2000a). Lisbon European Council 23 and 24 march 2000 Presidency Conclusions. https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

European Parliament (2000b). European Council in Nice December 2000. https://www.europarl.europa.eu/summits/nice2_en.htm

Eurostat (2022). People at risk of poverty or social exclusion, свалено на 5.01.2022, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/T2020_50__custom_1750801/default/table?lang=en

Eurostat (2021a). People at risk of poverty, свалено на 15.12.2021, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_52/default/table?lang=en

Eurostat (2021b). People living in material deprivation, свалено на 15.12.2021, https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database

Eurostat (2021c). People living in households with very low work intensity, свалено на 20.12.2021, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_51/default/table?lang=en

Farrell, F. (2012). An enormous step backwards: Raising inequality and poverty in Europe, in: Equality and sustainability, Green European Journal, vol. 4, 2012. Available at: https://www.greeneuropeanjournal.eu/an-enormous-step-backwards-raising-inequality-and-poverty-in-europe/

Gugushvili, D. & T. Laenen (2021). Two decades after Korpi and Palme's "paradox of redistribution": What have we learned so far and where do we take it from here? – Journal of International and Comparative Social Policy, 1–16, doi:10.1017/ics.2020.24.

Kok, W. (2004). Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. Luxembourg: Office for Official publications of the European Communities.

Korpi, W. & J. Palme (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. – American Sociological Review, 63(5): 661–689.

Krcek, J. (2013). Assessing the EU's 'Lisbon Strategy:' Failures & Successes. – Inquiries Journal/Student Pulse [Online], Vol. 5, No 09. Available: http://www.inquiriesjournal.com/a?id=754

Sen, A. (2008). Foreward. – In: Green, D. From Poverty to Power. Oxfam International.

Wilkinson, R. & K. Pickett (2009). The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better. Publisher Allen Lane.

Б/ ДОГОВОРЕН ПОТЕНЦИАЛ ПРИ ФОРМИРАНЕ НА ПОЛИТИКИ

Глава осма

„ДЪРЖАВАТА ТРЯБВА ДА Е АП НА ТЕЛЕФОНА“ – ТРУД, СОЦИАЛНА КЛАСА И АВТОМАТИЗАЦИЯ

Жана Цонева

Въведение

В тази глава очертавам контурите за едно бъдещо изследване на либералния дискурс за дигитализацията на публичното управление („електронно управление“), бизнеса и ролята му в субективирането на българската средна класа. Ще се спра също така и върху ефектите за труда, които дигитализацията на публичната власт влече след себе си, както и върху границите на всяка автоматизация. Основен залог на главата да построи теоретична арматура, която прави възможен поглед върху технологиите от перспективата на труда, отчитайки конструирането на социално-класовите дистинкции. В процеса ще разгледам дебатите около електронното управление при парламентарните избори през 2021 г., но ще привлека примери и от други сфери, в които автоматизацията и внедряването на високи технологии е по-напреднало. В началото на главата набелязвам автореференциалните ефекти на дискурсите за електронно управление и дигитализация върху субекта на средната класа в България с теоретичните инструменти на бурдийовистката социология на класата. След това се спирам на противоречията на процеса чрез критическите инструменти на една марксистка социология на автоматизацията. Ще набележа конкретни „възли“, в които противоречията на автоматизацията се преплитат, като режими на темпоралност и не/видимост. Тезата ми е, че макар и експлицитен дискурс против труда, пряко зовещ за неговата оптимизация и редукция, дигитализацията и автоматизацията на практика увеличават нуждата от него, като едновременно с това го скриват. Преди да се впусна в дискусия, отбелязвам, че фокусът върху средната класа е продиктуван, от една страна, заради това, че много често дискурсите за дигитализацията и средната класа извират от един и същи източник, както и от *онтологическото съучастие* между *субективисткия* момент в дискурса за дигитализацията и *обективистките* (или структурни) „слепи точки“ в перспективата (или по-точно нейната липса) към труда, от друга.

Предмет на изследването са дискурсите за, условията и ефектите от автоматизацията и внедряване на високи технологии в управлението и бизнеса върху труда. Хипотезата ми е, че електронното управление и автоматизацията не унищожават нуждата от труд, а създават нови – гъвкави и невидими – форми на труд, увеличавайки нормата на неговата експлоатация. От тази гледна

точка можем да говорим за диалектика на видимост и невидимост на автоматизирания труд. Изследването си поставя за задача да стъпи и разшири критически теоретични подходи към автоматизацията и технологиите, от една страна, и конструирането на класовите дистинкции през дискурсите за виртуализация и автоматизация на труда, от друга. Това ще стане чрез преглед на политики, партийни програми, както и интервюта с публично видими и разпознаваеми застъпници и дейци на електронното управление и автоматизацията, от една страна, и с работници, изместени или заплашени от автоматизацията, от друга. Тук съм повлияна от разработките на Духомир Минев, който показва, че публичните политики не са плод на „рационална“ или „демократична“ дискусия върху публичния интерес и „доброто управление“, а терен на конфликтни (и понякога взаимоизключващи се) интереси и силови отношения. Тук бих допълнила, че условията за достъп до формулирането на „обществения интерес“ (и „консенсус“ върху електронното управление по-конкретно) са неравно разпределени и определени от наличието (или липсата) на капитали (в бурдийовистки смисъл: социален, икономически, културен), което обяснява отсъствието от дебата на пряко засегнатите страни: работниците. Както показвам по-долу, дискурсът за автоматизацията е дискурс и нормативна визия за един изчистен от схващани като външни влияния върху пазара. Моето изследване цели да компенсира неравенството в разговора, давайки глас на работници в силно зависими от алгоритмични процеси сектори като логистиката, както и служители в публичния сектор, предвидени за оптимизация.

Автоматизация и труд: предшественик на дигитализацията

Главата ще третира термините автоматизация и дигитализация като взаимозаменяеми. Дигитализацията е автоматизация на труда и производството с нови средства: компютри, изкуствен интелект и алгоритми. Макар и с различни средства, и двете неща предполагат *заместване* на човешкия труд с машинни, алгоритмични или автоматични процеси.

Исторически автоматизацията е въплъщавала както заплаха, така и обещание за еманципиране на труда от най-израждащите и деградиращите го аспекти на капиталистическите трудови отношения. Като пример за първото консултантската фирма „Макинзи“ например оценява загубите на работни места до 2030 г. в глобален мащаб на над 800 милиона (Manyika et al., 2017). Организации като Световния икономически форум в Давос, които като цяло приветстват т.нар. Четвърта индустриална революция (Industry 4.0), същевременно отчитат притесненията на заетите от идващото им изместване от роботи на пазара на труда. В свой доклад за бъдещето на работните места от 2018 г. Центърът за нова икономика и общество при Давос очаква свиване на дейностите, извършвани от хора от 71% през 2018 на 48% през 2022 г. в 12 проучени от изследователите индустрии (World Economic Forum, 2018: viii). Авторите предупреждават, че ако не се управлява добре, автоматизацията може да уве-

личи бедността и неравенствата. В съзвучие със заключението на създадената от американския президент Линдън Джонсън Комисия за технологиите, автоматизацията и икономическия прогрес още през 1960-те години на XX век, че „автоматизацията унищожава работни места, но не и труда“, давоските експерти предвкусват нуждата от нови, високотехнологични работни места, които роботите и изкуственият интелект ще създадат в бъдеще, така че тонът на доклада е по-скоро оптимистичен (вж. също икономистите Acemoglu и Restrepo, 2019, които твърдят, че автоматизацията „възстановява“ изместения труд, създавайки нови задачи и работни места). Тази глава споделя идеята, че автоматизацията не унищожава нуждата от труд *tout court*, но противно на цитираните оптимистични сценарии ще проследи контура на една обратна тенденция, а именно към по-лоши работни места. (Дори и давоските икономисти пишат, че проучените бизнеси, които планират да задълбочат автоматизацията на процесите си, едновременно с това планират да увеличат дела на аутсорсинга, както и че ще търсят други форми на гъвкав труд. Редица изследвания показват как огъвкавяването на труда ознаменува влошаването на неговите условия, но това се пропуска от доклада на Центъра за нова икономика и общество, Cant, 2019; Moody, 1997; Standing, 2014).

И в определени течения вляво цари оптимизъм по отношение на заместването на човешкия труд с машини, макар и в различни измерения. Още Карл Маркс описва освобождаващия потенциал на машините в *Grundrisse*, където казва, че макар и тяхната функция е да променят съотношението между необходимия (за физическото възпроизводство труд) и принадения труд (когато работникът работи за друг, а не за себе си) в полза на труда, отиващ за капитала, именно тук се крие и потенциал за освобождение на труда, доколкото машината минимизира неговото приложение, освобождавайки време на работника за други (по-приятни) занимания (1993). Международното социалистическо движение е пълно с примери за технофилски и техноутопични визии, от най-ранните апологети на мързела като зетя на Маркс Пол Лафарг до последните развития в т.нар. post-work течение. Последна добавка в тази традиция е популярната книга на Аарон Бастани *Fully Automated Luxury Communism* (2020), който в ракурс, близък до Марксовия, разглежда работническите борби за преход към комунизма като сфера на свободата, като снемане на противоречието между ръчен и интелектуален труд, както и между труда и свободното време, в който машините ще играят централна роля. Този еманципативен залог е вкоренен в самата логика на капитализма, пише Бастани. (Съществува и обратната фантазия – за автоматизацията като освобождение, само че на капитала от труда, което е невъзможно поради това, че самият капитал е мъртъв и въплътен труд, и се произвежда от труда, Antunes, 2021.) Също както Маркс, Бастани търси „зародиша“ на бъдещия ред в противоречията на сегашния. По какъв начин капитализмът и създадените от него технологии съдържат потенциала за собственото си преодоляване? Защото конкуренцията за пазари и печалби налага непрекъснато иновиране в производствения процес и „изпилване“ на разходите за труд.

Както пише Дейвид Харви, никоя друга производствена система в човешката история не е довела до толкова технологични иновации, колкото капиталистическата. Макар и технологични иновации да предшестват капитализма, само в него технологията сама по себе си се превръща в отделна икономическа (и развойно-научна) дейност. Според Маркс, казва Харви, конкуренцията за пазарен дял и печалба между отделните предприемачи води до неимоверния технически прогрес на капиталистическия начин на производство. Еманципацията на технологията от конкретните производства и превръщането ѝ в самостойна и самостоятелна икономическа дейност, произвеждаща *абстрактни* технологии за всякакви други производства, влече след себе си епохални промени за труда. В докапиталистическото производство работникът е „майстор", владеещ занаята (или изкуството) си в неговата цялост и където противоречието между ръчния и интелектуалния труд отсъства. В капитализма ръчният и интелектуалният труд се разделят, като вторият, пише Маркс в *Grundrisse*, буквално се прехвърля върху машината, докато работникът се превръща в неин придатък, комуто са възложени само най-прости механически операции. На практика още преди да имаме заместване на труда от машината, частично заместване вече се е случило, доколкото интелектуалният и креативният момент в труда биват прехвърлени на машината (тук, разбира се, Маркс вижда и потенциал за еманципация на работника, доколкото той схваща богатството на обществото не количествено измерено в пари, а като свободно от необходим труд време за всички) (Harvey, 2020).

Но развитието на технологиите не е функция само на конкуренцията между отделните капиталисти. Тя е функция и на противоборството между труда и капитала. Както пише Андреас Малм по отношение развитието на парната машина, в началото приложението ѝ не е било икономически изгодно колкото животинската или речната тяга (Malm, 2016). Но това, което предприемачите разбрали, е, че парата им дава технологично предимство пред труда, защото за разлика от мелницата, задвижвана от реката, чиято сила зависи от външни на производството фактори като природните сезони, парата предоставя постоянно количество енергия. Освен това тя кара труда да се нагажда и съобразява с нея, като по този начин го дисциплинира. Накратко, според Малм капиталистическата „зависимост" към фосилните горива не идва просто от по-голямата ефективност и производителност, която те предоставят, ами и от това, че помагат на собствениците на фабриките да подчинят и дисциплинират по-ефективно труда. Макар и звучащи архаично, проблемите, които тези примери улавят, са релевантни към един все по-виртуализиращ се капитализъм. Затова всяка дискусия за автоматизация и машини е непълна без поглед към класовите борби и противоречия, които изтъкват капитализма и определят водещото място на машините в него. Ще се върна към технологиите и класите скоро, а в следващите редове ще направя кратък преглед на европейските политики за дигитализация на бизнеса и управлението, преди да се обърна към българския контекст.

Макар че зачестяват около изборите, дебатите за електронното управление не са нови, а са симптом на един процес по задълбочаване на европейската ин-

теграция (с други средства). Няколко стратегии и рамки определят курса на този процес, стартирал с Европейската рамка за оперативна съвместимост от 2010 г. (актуализирана през 2017 г.) (eGov strategy 2021: 32). В сърцевината на процеса са данните, дефинирани от Европейската стратегия за данните 2020–2030, като „ключов капитал за обществото“, „двигател на икономическото развитие, иновациите и преодоляването на редица обществени предизвикателства“ (Пак там). Към бъдещата европейска „икономика на данните“ се проектират очаквания да реши проблеми от демографската криза до промените в климата[77]. През 2016 г. ЕК съставя План за действие по дигитализация и единна цифрова платформа (2018). В процеса на имплементиране на всички тези планове и стратегии място намират и технологии като изкуствен интелект, machine learning (което се захранва от масиви данни) и блокчейн технологии (за сигурност). Още през 2016 г. България създава Държавната агенция „Електронно управление“ заедно със Закона за електронното управление (ДАЕУ, 2021). Също така България е страна по Декларацията за сътрудничество в Европейското пространство за блокчейн от 2018 г., която задължава до 2023 г. страните членки да осигурят „предоставянето на 21 ключови административни процедури изцяло онлайн“ (eGov strategy, 2021: 33), както в границите им, така и трансгранично на принципа „само веднъж“, което означава само едно ходене до администрация за подаване заявления и документи и оттам нататък съвместимостта на данните трябва да гарантира, че администрациите ще комуникират само помежду си. Както казва председателят на Държавна агенция „Електронно управление“ Росен Желязков, този процес „ще позволи на гражданите да пестят време и средства при получаването на административни услуги и да се освободят от обременяващата роля на *посредници* между административните структури“ (news.bg, 2021, к.м. – Ж. Ц.[78]). В този ред на мисли т.нар. иновативни политики, за които политическата класа у нас се застъпва, не са нищо повече от ускорение и радикализация на вече съществуващи процеси и тенденции. Но нека все пак се спрем малко на ефекта, който дискурсът за дигитализация има върху артикулиращите го либерални субекти. По-натам ще се спрем и върху последствията за *обекта* на дигитализацията (основно труда). Докато в европейските документи все пак намираме някаква загриженост за последствията върху трудещите се (напр. „Но промените, които внесе [изкуственият интелект], предизвикват и опасения. Работниците се страхуват, че ще загубят работата си заради автоматизацията“, COM, 2018: 795), в българските предизборни програми подобна

---

[77] Пропуска се обаче, че облачните инфраструктури, дата центровете и машинното учене сами по себе си генерират огромно количество емисии (Mytton, 2020; Strubell et al., 2019).

[78] Идентичен цитат, само че приписван на бившия министър на икономиката Емил Караниколов, намираме в тази дописка на подопечното му министерство: https://www.mi.government.bg/bg/news/news-3019.html

загриженост не се забелязва. Това, което е безспорно за всички „контрагенти“, е, че дигитализацията на публичния сектор е „ключов елемент на Единния европейски пазар“, а във всички документи се говори за ползите за „гражданите и бизнеса“ (за работници не се споменава) от очакваната с автоматизацията повече прозрачност и ефикасност. Затова приемаме, че дискурсът за дигитализацията е *дискурс за пазара*, при това за ефективен пазар, изчистен от разбирани като несвойствени изкривявания като корупция, субективни фактори или работнически претенции. И разбира се, основната мишена и бенефициенти на този пазар са пазарни агенти и собствениците на капитал, а не трудът (който се възприема по-скоро като пречка, особено ако е организиран).

В главата ще очертая няколко критични линии на „управлението на данните“ от европейските стратегии. Например авторите ѝ са убедени, че ще помогне за провеждане „политики на достоверността“, свеждайки политическото до проверка на достоверността на факти и пропускайки как възходът на политици като Тръмп, Болсонаро, Брекзит и конспирациите за коронавируса станаха възможни именно онлайн през социалните мрежи. Фалшивите новини и икономиката на данните не са взаимно изключващи се, а второто е условие за възможност на първото. Второ – поверителността. Тук имаме противоречие, доколкото именно икономика на данните прави хората още по-уязвими за следене (Zuboff, 2019). Добър пример е възходът на телемедицината, където приложенията за самодиагностика въвличат кредитори и застрахователи в отношението лекар – пациент, докато интензифицират лекарския труд (Христова, 2020). Следенето през акумулирането на масиви от данни е в логиката на всички платформи, защото позволяват на рекламодателите по-прецизно таргетиране (Srnicek, 2016).

За отбелязване е и как ЕС желае да се интегрира по-ефикасно през данните чрез принципите на прехвърляемостта и оперативната съвместимост на данните. В този ред на мисли либертариански опасения за „световното правителство“ на крайната десница се изпълняват, само че не както последната си мисли: през създаването на една мегабюрокрация, контролираща всичко, а именно през бюрокрация-lite на e-government, през мрежа и данни, които иначе тези киберлибертарианци схващат като сфера на свободата. Европейската цифрова интеграция също така зависи от разпространението и увеличаването на облачната инфраструктура и центровете за данни.

Нека сега обърнем поглед към българския контекст и по-специално визиите за дигитализация, артикулирани от специфичната позиция на самоосъзнатата (и което е едно и също), политически мобилизирана средна класа.

Средната класа като мотор на ефект на дискурса за дигитализация

Противно на някои влиятелни очаквания автоматизацията не унищожи средната класа, а може да се яви като катализатор за нейния възход. В своята влиятелна книга *The End of Work* (1996) икономистът Джереми Рифкин прогнозира,

че автоматизацията ще унищожи средната класа, защото ще увеличи безработицата и несигурността. Този тип обективистки подход към класата пропуска как самоосъзнати нейни представители прегръщат дискурса за автоматизацията. В дисертацията си предложих разбиране за „средната класа“ като антагонистичен дискурсивен конструкт. Това не предпоставя тотално изоставяне на класическото обективистко разбиране за класата на ефект на *структурното* групиране на субектите по отношение на собствеността (или липсата ѝ) върху средствата за производство, а неговата конструктивистка или дискурсивна „корекция“, така че да отчете *субективния* момент при класовата формация. С други думи, макар че т.нар. средна класа принадлежи към класата, която продава труда си, за да оцелее, обективната принадлежност към работническата класа на част от тези хора не може да обясни защо те не се саморазбират като работници, а като нещо повече, равноотдалечено както от работничеството, така и от едрия капитал („олигархията“). Лесно бихме могли да ги отпишем като самозаблудени роби, които си мислят, че са господари, но дори и тук трябва да обърнем внимание на неща като идеологическо или дискурсивно конструиране на идентичности. По-конкретно визирам обогатяване на статичния фокус върху „позиции“ с един по-динамичен поглед върху *практиките* по субективиране на класата, нейното „ставане-субект“, достатъчно еластични да обхванат целия спектър дейности от спефицични логики на потребление до политически мобилизации, които играят роля за формирането на съзнание за принадлежност към даден колективен субект. Също като ортодоксалните марксисти с тяхното дуално разбиране за класовата структура на обществото, аз не вярвам, че „средната класа“ наистина съществува. Отрицанието ѝ обаче не може да обясни пролиферацията в последно време на дискурса за средната класа, особено при летните протести от 2013 г. Как да дадем обяснение за присъстващото и трудноизкоренимо несъществуващо? Изхождайки от собствената ефективност и популярност на дискурсите за средна класа, аз я третирам като нещо безплътно, но обективно; като ефект на *обективация* на публичните дебати и политики. Субективното усещане и себепозициониране на дейците като част от т.нар. средна класа не бива да бъде пренебрегвано, а обяснено.

Подходът ми, комбиниращ Есекската дискурсивна школа с бурдийовистката социология и някои разбирания на Карл Маркс за социалните класи в политическите му текстове, помага да се преодолеят ограниченията на обективистките теории на класата както в марксистките, така и в либералните им пермутации. Разбирам класата (особено средната) не само като ефект на позиции, чиито граници са очертани от режима на частната собственост, нито само като ефект на обективистки подоходни категории като в икономическите трактовки на предмета, фокусирани върху медианната доходност (Панчев, 2012), а като *политически* процес на ставане или субективация. Извличам разбиране за класова формация от основата на прозрението на Маркс от „18-и брюмер на Луис Бонапарт“, че „ставането“ на класата не е функция на разположението на субекта спрямо собствеността върху средствата за производство (обекти-

вистки подход, който откриваме в по-късните или „зрели“ трудове на Маркс като *Капиталът*), а резултат от *политическа* субективация. С други думи, класовата формация не предхожда, а е следствие на политическата работа по ставането на класата. Политическото тук е разбирано в онтологичния смисъл на чистото противопоставяне, което днес свързваме с постфундационалистки теории на политическата идентичност (Marchart, 2008; Critchley and Marchart, 2004; Marttila, 2016). В *18-и брюмер* Маркс прави загадъчно изявление, че френските селяни едновременно са и не са класа, което поражда противоречиви тълкувания. Маркс казва, че те са класа само в качеството си на това, че са „против капитала“, намеквайки за политическото основание на класата; класата не толкова като обективна даденост на икономическите отношения, а като следствие от политическо противопоставяне (*противо-ставане*?) срещу друга класа. Маркс описва френското селячество по времето на Луи Бонапарт по следния начин:

> „Парцел, селянин, семейство; редом до тях друг парцел, друг селянин, друго семейство. Известен брой от тези единици образува село, а известен брой села образуват департамент. Така грамадната маса на френската нация се образува чрез просто събиране на едноименни величини, както картофите в един чувал образуват чувал с картофи. *Доколкото милиони семейства живеят в икономически условия, които отделят и враждебно противопоставят техния начин на живот, техните интереси и тяхното образование на начина на живот, интересите и образованието на другите класи — дотолкова те образуват класа. Доколкото между парцелните селяни съществува само местна връзка, доколкото еднаквостта на техните интереси не създава между тях никаква общност, никаква национална връзка и никаква политическа организация — дотолкова те не образуват класа.* Затова те са неспособни от свое име да защищават класовите си интереси било чрез парламент или чрез конвент. Те не могат да представляват себе си, те трябва да бъдат представлявани от други“ (Маркс, 1959: 203–304, к.м.).

Не интересите сами по себе си създават класата, а противопоставянето на интересите и начина на живот на други класи, т.е. класата е дълбоко политична величина и чак след това икономическа. Ако приложим това към средната класа, противно на обективистките, но идеалистически подходи към класата, които намираме в някои вулгарни икономически трактовки, че „средната класа“ окупира медианните 50% от подоходните групи в България, един истински материалистически подход към класата започва с практическата, политическа и/или идеологическа работа при мобилизирането на едни групи срещу други групи. Тук Пиер Бурдийо, от когото съм повлияна, скъсва с ортодоксалния марксизъм, но е в пълно съгласие с Маркс относно несводимото политическо естество на класата. Политическата работа за формирането на класите включва работа на нивото на репрезентациите. Класата е неотделима и не предхожда

класификациите и класификационните борби срещу други, с които се ангажират социалните агенти. Тук полезно би било обръщането към един позабравен текст на Пиер Бурдийо от 1977 г., с който той „разтроява“ марксистко-хегелианската двойка на „класа в себе си“ и „класа за себе си“ с понятието „класа за друг“. Класа за друг улавя класовата формация като атрибуция на съзнание и „груповост“ от страна на държащите монопола върху средствата за репрезентация и символното насилие (като интелектуални и политически елити), от една страна, както и антагонистичния момент при ставането на класата vis-a-vis друга класа, от друга (в разработките върху темата на социолога Тодор Петков, Petkov, 2011). Нека илюстрирам с няколко примера логиката, която „класата за другия“ се операционализира. Ще се позова на примери от летните протести през 2013 г., които изследвах в дисертацията си.

Участниците в летните протести от 2013 г. ясно разчертаха „демаркационните“ линии на обществените групи, срещу които се мобилизираха: олигархията и бедните. Например икономистът Георги Ганев (днес депутат) описа по следния начин „лагерите“ в протеста:

> „...[Д]есетилетният танц на коалицията от вкарани в безизходна зависимост бедни и олигарси вкара българското общество в калното блато, в което се намира днес. Срещу тази съвсем ясна и опитваща се да постигне вековечното възпроизводство на бедност, подаяния и крадене коалиция, срещу битието в блатото, се изправи българската буржоазия. Да, буржоазия. Тук най-безсрамно изоставям евфемизма „средна класа“ и също толкова безсрамно искам да реабилитирам думата „буржоазия“ от напълно незаслуженото очерняне, на което е подложена вече повече от век и половина. Говоря за буржоазията в нейния изконен смисъл на общност от граждани. От жители на града, обединени от ценности, език, морал, съвместни цели, споделени добродетели, форум за идеи, способност за бъдене заедно и, да, някъде там измежду другите неща и определена способност да произвеждат и разменят тъй щото да са стопански независими и постоянно да помагат на други да стават стопански независими и да напускат бедността. Та за тая българска буржоазия става въпрос тук. Именно тя е противникът на коалицията между бедни и олигарси“ (Ганев, 2013).

За целите на главата възнамерявам да впрегна разработения в дисертационния ми труд подход към средната класа, търсейки пресечните точки между нея, новите технологии и труда. Чрез 20 полуструктурирани интервюта с представители и говорители, както и чрез текстови анализ на техни изказвания върху електронното управление и дигитализацията ще проследя мобилизацията срещу социалния паразитизъм и непродуктивността, чиято мишена този път са държавните служители. Ще покажа как дискурсите за автоматизация и дигитализация не са неутрални, а вече съдържат имплицитни агонистични позиции срещу хората на наемния труд, особено на държавна служба. Ето как към горе-

очертана коалиция „гласове срещу подаяния“ биват причислявани и държавните служители. Връзката стана особено остра през 2020 г., когато правителството на ГЕРБ и ОП обяви увеличение с „до 30%“ на заплатите на чиновниците в държавната администрация като мярка срещу кризата, предизвикана от COVID-19. Въпросното събитие съвпадна с антиправителствените протести през същата година, предизвиквайки лавина от коментари, че Борисов прави „кризисен ПР“ и иска да си подсигури победа на следващите избори, купувайки си лоялност от чиновниците. Както коментира Георги Ганев,

> „Със сигурност не само в България има такива неща и не може да обвиняваме само ГЕРБ. Това е традиция, на която акцентира още Алеко Константинов. Това е много вдълбано в българската политическа култура – наемане на поддръжници, освен роднини, които *да живеят на гърба на данъкоплатеца и съответно дават политическа подкрепа“* (Димитрова, 2021 – к.м.).

Според него това са „200–250 хиляди човека“. Това, което закопчава „коалицията“ между бедни, богати и чиновници, е критика на т.нар. социален паразитизъм: някой живее на гърба на друг. Тя е отправяна от позицията на „работещи хора“ (което обаче е различно от работници!), схващащи себе си като „генератори на икономически растеж“, които се изправят срещу „непродуктивни“ класи, живеещи от „нетрудови доходи“ като корупция, социални помощи, „сигурна служебица на гише“ и пр. Непрекъснатите призиви да се съкращава „раздутата“ държавна администрация в името на намаляването административната тежест на бизнеса ясно показва външните граници на класовото самоопределение на самоосъзнатата средна класа: държавните служители са източник на корупционен натиск; те пречат на бизнеса и трябва да бъдат оптимизирани.[79]

Идеята, че компютрите ще ни спасят от корупцията, изкоренявайки човешкия фактор в управлението, се радва на толкова голяма популярност, че предизвиква подигравки и вицове. Например популярният сайт за измислени новини *Неновините* пише, че новият политически проект на служебните министри Асен Василев и Кирил Петков, който е обект на неспирни слухове по време на написването на тази глава, щял да включва само изкуствен интелект и никакви

---

[79] Дори и когато непрекъсната им оптимизация създава именно неудобствата като дългото чакане на опашки, което губи ценното време на „активните граждани“. Това показва, че т.нар. мерки за строги икономии и съкращения в публичния сектор интуитивно извикват собствените си основания вместо критика, доколкото изнервени от чакащи на опашка в институциите или болниците са по-склонни да се застъпят за наказателни съкращения на персонала, които ще предизвикат повече от същото вместо за попълване на незает щат, увеличаване на заплатите и други подобрения на условията на труд, които автоматично ще подобрят и качеството на обслужването.

хора (дори и създателите си) с цел предотвратяване на корупция. Дописката заслужава по-детайлен цитат:

> Василев поясни, че всички решения ще се предлагат и гласуват от разновидности на изкуствен интелект, така че да се избегне евентуален междуличностен конфликт, внезапна жажда за власт, постове и най-вече това някой да бъде „пробит“ чрез подкуп или изнудване от лоши външни сили.
>
> *„AI е бъдещето в много поприща по света. И ние от Харвард знаем, че нашият проект не трябва да включва дори нас, защото просто изкуственият интелект е по-добър, прецизен, безгрешен и некорумпируем“* – обявиха двамата, докато учеха прахосмукачка робот кое е килим, за да не го минава, ако му е сложен миещият моп.
>
> Според социолози и политолози първата партия без хора у нас ще спечели симпатиите на всички, тъй като в нея няма как да е пълно с маскари, а бъговете се оправят с обикновен ъпдейт (Неновините, 2021, курсив в оригинала).

И наистина, отвъд вицовете, една от често изтъкваните причини за въвеждане на е-управление е борбата с корупцията. Например журналистът Георги А. Ангелов пише на страниците на Дойче Веле, че: „Електронното управление и отворените данни правят малко по-трудна корупцията при харчене на парите на данъкоплатеца“, макар в същата статия да внушава точно обратното, понеже милиони са „потънали“ за е-управление, но едва 5% от услугите са протекли изцяло електронно през 2019 г. според отчет на Държавната агенция „Електронно управление“ (Ангелов, 2020). Според нейния заместник-председател Александър Йоловски електронното управление е „ефикасно срещу корупцията“, защото, „когато се премахва прекият контакт между гражданите, бизнеса и държавните служители, когато се работи с ясни правила, разбира се, корупционните възможности намаляват“ (Bloomberg, 2018). Звучи правдоподобно понеже се допуска, че ако отношенията между държава и граждани и управлението се виртуализират, ще изчезнат стимулите за даване на подкупи: просто няма как да подкупваш или да се пазариш с компютъра. И технологията наистина дисциплинира. Например в някои летища вече са автоматизирали чек-ин бюрата. Докато чек-ин служителят може да си затвори очите за 1–2 кг над ограничението върху багажа, то компютризираният кантар не принтира бордната карта, докато пътуващият не приведе тежестта на куфара в границите на зададените от компанията параметри. Обаче машината предлага опция доплащане, за да приеме свръхбагажа. На практика тя не намалява разходите за заобикаляне на правилата като „корупция“, а ги регулира (може би също и увеличава).

Точно в пресечната точка между „балансираните бюджети“, „добрата бизнес среда“, антикорупцията и бунтовната средна класа намираме дискурса за дигитализацията. Нека погледнем по-подробно какви насоки за развитие чертае

той. За целите на главата ще се спра на предизборните програми и дебати около редовните и извънредните избори през 2021 г. В следващите редове набелязвам примери от програмите. Макар че не всички партии претендират да представляват средната класа, намираме обещания за дигитализация при всички. Това показва, че дискурсът за дигитализацията и автоматизацията на управлението е станал хегемонен.

При редовните избори на 4 април 2021 г. практически всички партии предлагаха в един хор „намаляване административната тежест за бизнеса“ чрез „електронно управление“, „дигитализация“, „съкращения в държавния апарат“ и други форми на оптимизация в управлението. Консенсусът върху електронното управление показва, че от терен на горещи идейни противопоставяния в миналото днес изборите по-скоро открояват липсата на различие и оттам – на избор. Няма партия, която да не обещава бърз преход към пълна дигитализация на управлението и „намаляване административната тежест за бизнеса“. Още в началото на мандата си президентът Радев характеризира дигитализирането на администрацията като „необратимо“ (news.bg, 2017). А скоро след извънредните избори от 2021 г. БСП инициира създаването на парламентарна комисия по дигитализация (Актуално, 2021а). Както се изрази депутатът от БСП Благовест Кирилов, „Крайно време е след вложени повече от милиард и половина средства в електронно управление, което все още го няма, тези процеси да спрат да бъдат контролирани от аналогови хора“ (Пак там).

Въпреки че логиката на искането е рационализация, изваждане на субективния елемент на произвол в бюрокрацията, както и антикорупция, тези съображения не предотвратяват тяхната емоционална апология. Може би най-страстната защита на тази идея изказа независимата кандидатка Десислава Иванчева, бивша кметица на район „Младост“ в София, чиито усилия срещу презастрояването бяха предотвратени с обвинение в корупция и зрелищен арест. На този фон личният мотив да ненавижда администрацията, от която доскоро тя беше част, е разбираем. Нека ѝ дадем думата:

> „Нека закрием ХАРТИЕНАТА ДЪРЖАВА, държавата с хиляди гишета, държавата с едни лоши лелички, на които плащаме заплата, но им се молим като на икони в църква! Стига са ни тормозили половин милион администрация с хартии и простотии за всяко дребно нещо. Стига с (*sic*) сме висели и сме се молили на разни административни калинки, да ни издадат елементарни документи с дни, дори с месеци. Стига сме носили папки, листчета, номерца, молбички! СТИГА СМЕ СЕ МОЛИЛИ НА ХОРАТА, НА КОИТО НИЕ ПЛАЩАМЕ ЗАПЛАТИТЕ ОТ НАШТЕ (*sic*) ДАНЪЦИ! Нека държавата ни стане най-после електронна! Премахването на гишетата ще намали корупцията! Нека спестените пари от ненужни администратори да отиват при сестрите и лекарите, нека тези хора получават достойно заплащане, а не подаяния. Защото те са изчезващ вид за сметка на растящите бройки на безполезни души в агенцийки, общини, министер-

ства, дирекции. Нека и здравеопазването ни стане електронно, прозрачно, достъпно, всеки да получава услуги спрямо това, което плаща, а не всичко да отива в общия кюп и после пак да се налага да си плащаме, когато ни се наложи“ (Иванчева, 2021[80]).

Какво означават на практика тези (формулирани по сексистки начин) искания? Виждаме, че в сферата на здравеопазването електронизацията прикрива едва завоалиран завой към приватизация на НЗОК и въвеждане на модел за частни здравни застраховки като в САЩ: „всеки да получава услуги спрямо това, което плаща, а не всичко да отива в общия кюп“. Разбира се, въвеждане на електронни карти, рецепти и т.н. не значи задължително да няма една здравна каса, просто конкретната визия прави логическо „късо съединение“ между двете неща, противопоставяйки лекарите на държавните служители.

Без да са толкова емоционални като Иванчева, другите кандидати също обещаваха да изпъдят хората на държавната администрация. ГЕРБ например ни поучава, че „дигитализацията се превърна от възможност в необходимост. България трябва да продължи предприетия ‘дигитален преход’ – да бъде завършена цифровизацията в публичния сектор и да бъде стимулирана (включително и финансово) в частния;“ „ЦЕЛ – НУЛЕВ КОНТАКТ С АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ЖИВО“ (sic). От своя страна, БСП не само ще се бори за електронно управление на държавата (Димитров, 2021), а твърди, че го е въвела в партията (Актуално, 2021b). ИТН обещават „намаляване на бюрокрацията и на административното бреме“ и „дигитализация и модернизиране на публичните услуги“ (ИТН, 2021). „Изправи се, ние идваме!“ също обещава „премахване на всички гишета с чиновници в централната, териториалната и местната администрация и замяната им с електронни услуги“. Като най-ангажирана на интелектуално и на ниво предлагане на конкретни политики за тези процеси, Демократична България има и най-подробната „пътна карта“ за въвеждане на електронно управление. Както каза съпредседателят на формацията Христо Иванов в предаването *Панорама* от 26.03.2021, „държавата трябва да е ап на телефона“. За тази цел в глава от програмата, озаглавена „Модернизация на администрацията и електронно управление“, партията обещава „Изготвяне на план за средносрочно редуциране числеността на администрацията с 30% и необходимите за това оптимизации и електронизиране на процеси; Намаляване с 15% броя на териториалните звена“. Наред с това предлагат и въвеждане на „потребителско финансиране“ на звената (т.е. самоиздръжка) на 50% от бюджетните им разходи и „предоставяне на услуги с модерни модели за аутсорсинг“ (ДБ, 2021). Изтъкват, че в публичния сектор са заети 24% от работещите, докато средноевропейските нива са 16%. За освободените от служба предвижда да „се подпомагат за интеграция в развиващия се бизнес, резултат от реформите“ (Пак там). Не се уточнява как ще се

[80] https://www.facebook.com/DIvancheva/photos/a.223972881352106/1244117249337659/

интегрират безработните в бизнеса, дали като работници в частния сектор или като предприемачи, но е логично да допуснем и двата варианта, доколкото при сродни дебати за затваряне и оптимизация на държавни предприятия (като комплекса „Марица-изток 2“) имаше предложения за курсове по предприемачество за бившите миньори. Вярата, че образованието е главният канал, отвеждащ човек от работническата класа отвъд класовата граница, деляща труд и капитал, е, от една страна, анахронична, а от друга, пропуска други условия за класова принадлежност като семейна „обремененост“ и наличие на социален капитал. От една страна, очакванията към образованието са анахронични, защото отразяват изчезващата социална мобилност в т.нар. златни три десетилетия след ВСВ, когато образованието смазваше пътя към „средната класа“ (с всички бонуси като безпроблемно закупуване на жилище). Днес все повече образованието е разкачено от социалната мобилност, даже в западния свят може да е и канал към декласиране, доколкото мнозинството студенти завършват университет с осакатяващи нива на задлъжнялост, които, далеч от равен старт с техните по-привилегировани връстници, по-скоро им осигуряват „минусов старт“, който трудно успяват да наваксат. Политологът Иван Кръстев сбито улавя тази тенденция по отношение на протестните вълни след Occupy Wallstreet, казвайки че „Младите, които днес са на улиците на Западна Европа, не протестират срещу света на родителите си, те протестират, че не могат да го запазят“ (Култура, 2011). И ако социалната гравитация на класата все пак би могла да се преодолее с помощта на подходящото образование, то инерцията на други фактори като унаследен капитал (икономически, културен и социален) е почти непреодолима. Днес сме в ситуация, в която пътят на младите хора към притежаване на собствено жилище е открит само ако го наследят от родителите си.

Автоматизация/дигитализация и COVID-19

В изследването си ще обърна внимание и на начините, по които пандемията задълбочи тенденцията към дигитализация. Например в началото на локдауна образованието мина почти изцяло онлайн. Временно решение, което вече предизвиква протести, но за някои няма връщане назад. Както казва експертът по дигитално образование проф. Кисимов от Центъра по иновативни компютърни системи в УНСС:

> „Не бяхме готови за пълно и цялостно онлайн обучение. Ние направихме първите крачки и за нашия университет те са успешни. За мен не трябва да има връщане към нормалното, трябва да видим как да доразширим започнатото и да определим по-добре как да го ползваме“, уточнява експертът. Той допълва, че личният контакт между студентите и преподавателите трудно може да бъде заменен, но дигиталната форма на преподаване със сигурност в бъдеще ще заема важна част от цялостното обучение (Blitz, 2021).

Служебният министър Денков дори предлага въвеждане на изкуствен интелект в училищното образование с експлицитно икономистични аргументи за спестяващата пари технология:

> Проф. Николай Денков смята, че истинското предизвикателство е персонализацията на образованието. За постигането на това имало два подхода, като скъпият е да се назначат повече учители, а по-евтиният е използване на новите технологии, в това число и на изкуствен интелект. Според министъра, ако реформите започнат сега, ефект ще има след 3–4 години (Пауновски, 2021).

Тази част ще се занимае с въпроса за автоматизацията на интелектуалния труд, защото тя традиционно се схваща като заплаха основно за ръчния, монотонен и повторяем труд, който по-лесно би могъл да се даде на роботи.

Виртуални и физически пространства

В изследването си ще разгледам също и как се пресичат класа и технологии във физическите пространства на града. Това касае пряко труда, доколкото новите технологии, оформящи и опосредяващи търговските отношения, преначертават радикално както физическите пространства, където те се извършват, така и новите форми на труд. Тези процеси също са свързани с пандемията, доколкото логистичният сектор разшири неимоверно операциите и обхвата си. Нека приведа няколко примера за илюстрация на тенденциите, които ме интересуват. Следващият цитат е от интервю с директора на „Пазари Възраждане“ ЕАД, където се намира подложеният на силен джентрификационен натиск Женски пазар в София (Венков, 2014; 2017):

> „Ние гледаме на пазара като на една част от градската среда, която искаме да модернизираме, да направим привлекателна за *по-различна аудитория с по-различни покупателни възможности*. Тази аудитория, включително и туристи, пък привлича други инвеститори и наематели, които пък ще предлагат по-висококачествени услуги. В тази връзка провеждаме много фестивали, имаме галерия на открито, поетически срещи... Това ще промени трайно средата“ (Сантова, 2020, к.м.).

Тук наблюдаваме апология на джентрификацията на района (традиционно беден ромски и имигрантски квартал) през култура и технологии (включително чрез намерение за инсталиране на зарядни за електрически коли). И пандемията се изтъква като катализатор на процеса, защото хората пазаруват повече онлайн. Интересното е, че новите класи, които директорът се надява промените да привлекат, биват описвани някак пасивно като публика – „аудитория“. Пазарът става сцена (на компютърен екран), от която расовото и класовото различие, съставляващо градската беднота, е изместено от „платежоспособна аудитория“

и в която потребителят публика избира дистанционно био- и фермерски продукти без нитрати. Само че виртуализирането на пазара не унищожава физическия труд (нито пък измества напълно бедните класи), а го скрива от погледа на потребителите, които поръчват стоките онлайн, а логистична фирма им ги носи. В този ред на мисли физическият труд, който прави пазарното отношение възможно, на практика ще се увеличава и обхваща повече хора във възлите за натрупване от дигиталните мрежи на т.нар. gig economy, с който термин литературата описва процеса на темпорална и физическа фрагментация на труда (работа на парче, изчезването на сигурността и предвидимостта в работата), опосреден от дигиталните технологии. Вместо да работят сигурна и фиксирана работа, хората от пазара се превръщат в разносвачи, винаги готови да реагират на спонтанни, нередовни и трудни за планиране поръчки през уебсайта или приложението. Както споменах и преди, дигитализацията на труда не го унищожава, а инвизибилизира, едновременно с това влошавайки условията на неговото извършване. Редица изследвания показват как работата през мобилни приложения и платформи интензифицира труда, увеличавайки нормата на неговата експлоатация. Например широкоизвестни станаха случаите, в които Uber шофьори се принуждават да се облекчават в бутилки, защото приложението ги наказва, ако пропускат повиквания заради почивки за тоалетна. В следващите редове ще опиша по-подробно фокуса на бъдещето изследване върху технологиите и труда.

Труд, време, автоматизация и режими на видимост/невидимост

В тази част ще се спра на няколко изследователски насоки, които ни дават поглед върху разнопосочния ефект на автоматизацията и виртуализацията върху труда. Примерите не са свързани само с държавната администрация, понеже в други сфери виртуализацията на труда е по-напреднала, но ще започнем от нея. С избухването на пандемията от коронавирус и първия локдаун през март 2020 г. безработицата в страната рязко се увеличи. Новите безработни „щурмуваха“ офисите на Агенцията за социално подпомагане (АСП) да подават заявления, отключвайки паническа реакция сред слабо защитените служители на гише (Подкрепа, 2020). Последните, чрез синдикалната им структура в КТ „Подкрепа“, настояха за по-бързо въвеждане на електронните заявления за обезщетения за безработица в името на собственото им здраве. Примерът е симптоматичен за няколко неща. На първо място, пандемията наложи избягване на струпвания и всякакви услуги минаха онлайн. Второ, ускоряването и задълбочаването на внедряването на информационни технологии там, където преди това е имало човешки посредник между доставчик и ползвател на услуги, не се случва винаги срещу волята на работещите, а понякога с тяхно съучастие и по тяхно желание. В случая хората са предпочели незабавната си здравна сигурност пред дългосрочната сигурност на работното място, но това не ги прави по-малко съучастници в собственото си изместване от страна на

машините и изкуствения интелект. В други сектори обаче виртуализацията на труда и обслужването не протича гладко, а неравно заради съпротивата, която предизвиква. Например служители във френски супермаркет протестират срещу внедряването на т.нар. self-checkout машини, в които клиентите сами си сканират и плащат продуктите (тоест стават си сами касиери). От зората на индустриалната революция капитализмът е съпътстван от протести и съпротива срещу внедряването на машини в работния процес. Това движение е познато като „лудизъм“ и макар че вече не съществува като организирано масово движение на ядосани текстилни работници, които с чукове унищожават новите станове, и днес намираме проявления на съпротива, които могат да се оприличат като лудитски. „Зуумификацията“ на всекидневието и работата предизвиква и форми на критически художествен лудизъм. Например проектът Zoom escaper на Сам Лавин, който позволява да се „измъкнеш“ от обаждане в зуум чрез натискане на бутони, които разстройват връзката, пускайки звуци като плачещи бебета или мъже, къртене, смущение на сигнала и други, е последният от серия проекти, целящи да дестабилизират работата на компютър. През 2017 г. Лавин създава програмата „The Good Life“, която задръства електронната поща с над 200-те хиляди имейла, изтекли след фалита на „Енрон“, а програмата му „Hot and slow“ има единствената функция да прави компютъра горещ и бавен. Лавин съветва потребителите да го използват на работа, за да намалят продуктивността си (Vincent, 2021). Макар и индивидуални проекти с по-скоро художествена, отколкото мобилизационна сила, те могат да бъдат разбирани като възраждане на лудизма, само че това е един лудизъм, отиващ на обществото от XXI век: индивидуалистичен, игрив, самият той инкорпориращ новите технологии, които цели да саботира.

Инкорпорацията на новите технологии в протест срещу самите тях беше видимо и в скорошна стачка на разносвачи на британското приложение за доставки Deliveroo. Също като други работници в gig сектора, които зависят от поръчки по мобилни приложения като Uber, доставчиците на Deliveroo са крайно индивидуализирани (нямат дори трудови договори, а компаниите ги третират като самонаети) и в постоянна конкуренция едни с други за поръчки. Само че при поредното (едностранно) влошаване на условията на труд от страна на фирмата работниците решават да организират протест. Но се явява логистична пречка пред протеста: как да съберат колегите си на едно място, като всеки е зает да разнася непрекъснато валящи поръчки в различни точки на Лондон? На организаторите хрумва блестящата идея да използват приложението срещу него самото, като правят поръчка за храна на адреса на щаба на компанията. По този начин извикват колегите при себе си по правилата на играта и успяват да ги радикализират на място и да извоюват някои отстъпки от компанията (Bridle, 2019). Тези примери идват да покажат, че работниците не са пасивни жертви на внедряването на изместващите труда технологии, а могат да ги усвояват именно в критиката и съпротивата им срещу автоматизацията. Могат да ги разбират и като спасителни, както служителите в АСП.

Тук ще приведа още примери за противоречиви ефекти на автоматизацията върху труда, които ще разгледам в дълбочина в изследването. Основната ми теза е, че макар да води до безработица в секторите, където роботи или компютри заместват живия труд, автоматизацията на труда не е причина за по-висока нетна безработица като цяло, а до изместване нуждата от жив труд с по-лоши условия и по-голяма невидимост. Това отношение може да се разбере през Марксовото понятие за органичната композиция на капитала, състоящ се от фиксиран (машини) и променлив (разходи за труд) капитал. В *Grundrisse* Маркс дефинира автоматизацията като увеличаване дела на фиксирания капитал в производството спрямо променливия капитал. Според него това е почти „естествен наклон“ на капитализма поради непрестанния стремеж да се намали делът на необходимото работно време (времето, необходимо на работника да се възпроизведе физически) с цел увеличаване на излишъка от работно време (времето, което капиталистът присвоява). Ефектът на тази тенденция е въвеждането на повече машини, което прави труда по продуктивен и ефективен до степен, че наистина са необходими по-малко работници от преди. Както изчислява икономистът от MIT Дарон Аджемоглу, един-единствен автоматизиран процес спестява на работодателя цели шестима работници (Nazareth, 2021). Само че автоматизацията отключва контратенденции. Например повишената безработица упражнява силен натиск върху заплатите до степен, в която става по-изгодно за работодателите да наемат хора, вместо да инвестират във фиксиран капитал. Маркс е внимателен наблюдател на този процес. В *Капиталът,* глава „Машини и едра промишленост“, Маркс улавя съвсем точно контурите на диалектическото движение от машини към повече, но по-лош труд:

> „Янките са изнамерили машини за трошене на камъни. Англичаните не ги прилагат, тъй като на „клетника“ (в английската политическа икономия тази дума „wretch“ е специално название за земеделския работник), който извършва тази работа, се заплаща такава малка част от неговия труд, че за капиталиста машините само биха поскъпили производството. В Англия за теглене и т.н. на лодки по каналите понякога все още се употребяват жени вместо коне, тъй като трудът, необходим за произвеждането на коне и машини, е математически определена величина, докато трудът, необходим за издръжката на жените от свръхнаселението, не заслужава дори изчисление. Поради това никъде няма по-безсрамно прахосване на човешка сила за дреболии, както именно в Англия, страната на машините“ (Маркс, 1968: 405).

Ръчното издърпване на кораби звучи архаично, но свръхмодерният капитализъм ни предлага напълно съизмерими примери. Например платформата Amazon Turk, която свързва търсещи и даващи работа „на парче“. Заплащането обикновено е в центове и работниците разчитат да натрупат достатъчно „задачи“ (tasks), за да изкарват пари. Въпросните задачи обикновено са елементарни, но пипкави, като например да се идентифицира даден продукт от касова бележ-

ка и да се свърже с артикула от каталога на компанията. Машина би могла да се научи да извършва тази задача, но в случая е по-евтино човек да го прави, защото успешното решаване на всяка задача се заплаща от порядъка на 1–2 цента. „Амазон“ наричат системата си „изкуствен изкуствен интелект“, понеже човек е сведен до това да извършва задачи, по-подходящи за машина, а вдъхновението за името на платформата идва от известния автомат-шахматист от XVIII век, облечен като турчин по тогавашната мода, в която всъщност е скрит човек.

„Амазон“ предлага богат набор от примери за автоматизацията на труда, които ни помагат да схванем процеса в неговите заплетени детайли. „Амазон“ вече прилага роботи в складовете, но по-интересното тук е, че и самите работници са сведени до роботи. Например, както описва Джеймс Брайдъл, организацията в складовете не следва нормалната човешка логика, която би сортирала например сухи храни на едно място, а препарати за пране на друго, а хаотичната логика на онлайн пазаруването. Това означава, че работникът в склада не може да намери интуитивно поръчаните артикули освен чрез устройство, което го превежда през оплетената логика на реда в склада. Хората правят по 15 мили дневно, обикаляйки склада, забили поглед в картите на устройствата им, които също така удобно следят дали работниците не си позволяват твърде дълги почивки за тоалетна или дали се връщат навреме на работа след обедната почивка. Това обикаляне и непрекъснато валящите поръчки правят невъзможен дори неангажиращ разговор с колеги, камо ли събирания за организация на работното място, лишавайки по този начин работника не само от автономия на работното място (понеже не може да се оправи в склада без устройството), но и от възможността за политическа действеност в защита на работническите права. Пречките пред последната имат ужасяващи последици, както се видя от системните спонтанни аборти на бременни работнички в складовете, чиито лекарски предписания да не вдигат тежки кашони не са били уважени от управителите (Gurley, 2020). С други думи, примерът от складовете на „Амазон“ води към разбиране на автоматизацията не просто като *изместване* (displacement) на работника от машината, а като свеждане на самия работник до статус на машина. Това не е новост, а радикализация на тейлъристката работна дисциплина на фордизма, където трудът е разбит на хиляди прости за извършване и монотонни процеси в името на рационалното му управление. И това е процес, който именно води до нуждата от повече жив труд вместо към обратното, както виждаме от по-наивните очаквания и страхове от автоматизацията. С началото на пандемията например „Амазон“ увеличи работната си ръка с над 400 хиляди души (Weise, 2020), при това в период на историческа безработица, в който десетки милиони загубиха работата си.

Ще приведа един пример и от нашата реалност, защото е симптоматичен за свеждането на работника до робот. В опит да избегнат струпването на големи групи хора посред пандемия, през лятото на 2020 г. от „Топлофикация“ АД наеха човек, който раздава ръчно написани картончета с номера на хората в опашката и ги вика по реда им. В топли дни цялата опашка чакаше в сянката на

едно дърво на стотина метра от входа, затова се налагаше човекът да крещи номерата до прегракване. Така той въплъщаваше едновременно автомат за билети и озвучителна система, които вероятно щяха да излязат по-скъпо на фирмата. С други думи, автоматизацията не елиминира тотално нуждата от труд, а създава по-лоши условия за него, превръщайки самите работници в живи машини, в Deus *in* Machina, като известния механизиран шахматист-турчин от XVIII век, дал името на Amazon Turk.

Друга изследователска писта на бъдещото изследване върху автоматизацията е въпросът за времето. Общоприето е, че машините спестяват време, но проблематиката може да бъде разглобена с въпроси като „чие време“ и погледната през призмата на несъизмеримите опити, пречупени през категории на битието като класа, раса и пол. Така може да се види и как прогресът на технологиите не довежда задължително до социален прогрес. Например вярно е, че пералнята спестява време, но сама по себе си не е успяла да обезсили напълно половото разделение на труда и „втората смяна“ на жените (има се предвид домашната работа и задължения след работното време). В нашето изследване *Експлоатация и съпротива* моите колеги и съавтори Георги Медаров и Мадлен Николова интервюираха работнички в шивашки цехове, които са въвели съвременни технологии за управление на работния процес и почивката като таблети. Всяка работничка е длъжна да отбелязва на таблета началото и края на дадена операция. Всички споделят, че това ги затормозява и им губи време (особено ценното време на почивката). С други думи, оптимизацията на работния процес от перспективата на мениджъра и шефа се отразява при работника като *загуба и кражба на време*.

Нека превключим перспективата от работника към гражданина, подаващ заявления, и видим какъв е ефектът върху потребителите от идващата виртуализация на „гишетата“. Чест аргумент, изтъкван в полза на електронното управление, е, че ако гражданите и бизнесът спрат да губят време по опашки, продуктивността им ще се повиши. Допускането тук е, че можем да станем по-ефикасни бюрократи, отколкото са самите работещи в системата на държавната администрация. Само че могат да се изтъкнат аргументи и за обратното. Например, вместо да четем стотици страници текст, подзаконови нормативни уредби и объркващи упътвания в тяхната цялост, за да се ориентираме какво трябва да направим, можем да попитаме набързо някой служител къде и какво да запишем (освен ако нямаме добър адвокат или сътрудник, който да се занимава професионално с отношенията ни с държавата). Освен това елиминацията на живия контакт със служителя отчасти прехвърля бюрократичната роля и отговорност върху гражданите. Ще дам пореден пример за това от авиотранспорта, защото там автоматизацията е много напреднала. До съвсем скоро самолетни билети се купуваха от офис („гише“), където служителите търсеха най-добри цени, дати, връзки и предлагаха други услуги. Днес почти всички авиокомпании са закрили билетните бюра и продават билети само онлайн. От една страна, това спестява време от физическо посещение до агенцията, но от

друга, клиентът се нагърбва с целия труд по търсене на полетни връзки и прочие дейности, извършвани от служители на авиокомпаниите. Накратко, освен разходи за труд автоматизацията спестява на фирмите и разходи за наем на офиси (всъщност някои корпорации не го крият. Например мебелната корпорация IKEA е превърнала самообслужването във вид virtue-signalling. Компанията не пропуска да каже, че то поддържа цените на стоките по-ниски). Тези разходи са прехвърлени върху потребителите, които извършват несвойствен труд като своего рода невидима и безплатна самоадминистрация. *Докато формалните бюрократи намаляват, неформалната бюрокрация се увеличава*. А с нея и разходите ни: неслучайно закриването на билетните бюра ознаменува появата на частни агенции, опосредяващи конфликти между пътници и компании, произтичащи от отменени полети и загубени багажи. Отново за сметка на клиентите. Може би е дошло времето за надници за административен труд (по подобие на известните феминистки кампании от 1970-те за надници за домакински труд).

Освен че вероятно няма да намали бюрократичния труд, тоталната автоматизация на управлението може да спъне друга своя цел: ефективната и бързо реагираща държава. Гражданските активисти обичат да документират нарушения и да подават сигнали, само че как да се реагира на тези сигнали, ако в отговорната институция не работи почти никой? Например в Главна инспекция по труда работят 350 души, които нямат физическата възможност да реагират на все по-лошите условия на труд във фабриките и заводите (само за 2020 г. един работник е загубил живота си на работното място на всеки четири дни, Драганов, 2021). Както каза икономистката Ваня Григорова в предаването *Алтернативата*, обратно на фантазиите за „раздутата администрация“, всъщност административните служители са лошо платени и не достигат.[81] А там, където ги има, условията на труд са толкова лоши, че хората често се принуждават да работят сезонна работа като берачи на плодове на запад (Барикада, 2020) или да напускат със скандал и обвинения в тормоз (Христов, 2021). Отварям една скоба и казвам, че не всички държавни служители работят в лоши условия. Например места като Бизнес парк в София (построен с държавни пари) или Агенцията по вписванията предоставят прилични условия на труд, за разлика от Дирекция социално подпомагане в район Оборище[82], където служителите са приканвани да мият тоалетната след себе си с кофа вода и работят в мухъл и сред изпочупени прозорци. С други думи, можем да хипотезираме, че държавата не е едно хомогенно цяло, а йерархизира звената и служителите си на по-полезни и по-близки до бизнеса, където съответно условията и заплащането са по-добри. С близостта или отдалечеността от нуждите на бизнеса можем да обясним разлики вътре в администрацията. Накратко, неолибералната неприязън към държавата е основно в социалните ѝ функции, затова дори местата, където се извършват те, са занемарени.

---

[81] https://www.facebook.com/VanyaGrigorovaPage/videos/1644116789128359/

[82] https://www.facebook.com/dversiamagazine/posts/4063369393716760

Заключение

Тази глава представи начален срез на противоречията на идващото електронно управление и автоматизация на услугите, управлението и труда. Фокусът на изследването ще бъде върху противоречивите ефекти на автоматизацията и технологиите в пресечните им точки с труда, времето, пространството и класовите дистинкции. В същото време то разглежда автоматизацията на управлението като разширение на неолиберална визия за „малката държава“. Както ще покаже детайлното проучване на политическите програми от изборите през 2021 г., тази визия се е просмукала във всички програми и никоя партия не предлага по-качествено обслужване чрез подобрения в условията на труд. Едва ли ще чакаме толкова на опашки, ако администрацията запълни незаетия щат и мотивира хората с по-добро заплащане, така че да спре грубото и припряно отношение към гражданите. Това е отсъстващата от изборите алтернатива, противопоставяща се на технодетерминистиките утопии *и* дистопии. Технологията сама по себе си не може да разреши политическите и икономическите противоречия. Нищо няма да се промени, дори да изхвърлим компютрите от администрацията. Необходима е смяна на перспективата в търсене на начини за подобряване условията на труда в администрацията вместо елиминирането му. Повече отвсякога са необходими нови утопични хоризонти, които да скъсат с визиите, според които (ако перифразирам Фредрик Джеймисън) е по-лесно да си представим края на труда, отколкото на капитализма.

Литература

Актуално (2021a). Комисия по дигитализация бе създадена по инициатива на БСП. Достъпно на: https://www.actualno.com/society/komisija-po-digitalizacija-be-syzdadena-po-iniciativa-na-bsp---news_1627945.html, дата на достъп 01.09.2021.

Актуално (2021b). Нинова въведе електронно управление в БСП. Достъпно на: https://www.actualno.com/politics/ninova-vyvede-elektronno-upravlenie-v-bsp-news_1556816.html, дата на достъп 01.08.2021.

Ангелов, Г. А. (2020). Милиони на вятъра: Къде са електронните услуги в България? DW. Достъпно на: https://bit.ly/3DV6k4e, дата на достъп 01.09.2021.

Барикада (2020). Заети в публичния сектор в България през лятото берат грозде във Франция. Достъпно на: https://baricada.org/2020/08/07/putevoditel-veliki-preslav/, дата на достъп 02.09.2021.

Blitz (2020). Държавата трябва да продължи с дигитализацията на администрацията. Достъпно на: https://blitz.bg/obshtestvo/drzhavata-tryabva-da-prodlzhi-s-digitalizatsiyata-na-administratsiyata_news771445.html, дата на достъп 12.08.2021.

Bloomberg (2018). Електронното управление е сред най-ефективните мерки за противодействие на корупцията. Достъпно на: https://www.bloombergtv.bg/a/16-biznes-start/30851-elektronnoto-upravlenie-e-sred-nay-efektivnite-merki-za-protivodeystvie-na-koruptsiyata, дата на достъп 01.08.2021.

Венков, Н. (2017). Джентрификация на Женския пазар – конструиране на градски политики и трансформация на местните отношения. Докторска дисертация, СУ.

Венков, Н. (2014). Конспирации около Женския пазар. – Семинар.БГ. бр. 10В.

Ганев, Г. (2013). Когато се наливаха основите… в блатото. CLS. Достъпно на: https://web.archive.org/web/20130711222034/http://www.cls-sofia.org/blog/?p=672&lang=bg, дата на достъп 20.08.2021.

ДАЕУ (2021). За нас: Държавна Агенция Електронно Управление. Достъпно на: https://e-gov.bg/wps/portal/agency/about-us, дата на достъп 01.09.2021.

ДАЕУ (2021). Актуализирана стратегия за развитието на електронното управление в България. Достъпно на: https://e-gov.bg/wps/portal/agency/strategies-policies/e-management/strategic-documents, дата на достъп 30.07.2021.

Демократична България (2021). Модернизация на администрацията и електронно управление. Достъпно на: https://demokrati.bg/program/publichna-administratsiya-i-sektor-za-sigurnost/modernizatsiya-na-administratsiyata-i-elektronno-upravlenie/, дата на достъп 05.08.2021.

Димитрова, А. (2021). Георги Ганев за ДЕБАТИ.БГ: Износът на България расте стремглаво. Достъпно на: https://debati.bg/georgi-ganev-za-debati-bg-iznosat-na-balgaria-raste-stremglavo/, дата на достъп 10.08.2021.

Димитров, Д. (2021). Какво предлага БСП на бизнеса. – Капитал. Достъпно на: https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2021/02/05/4171666_kakvo_predlaga_bsp_na_biznesa/, дата на достъп 10.08.2021.

Драганов, Н. (2021). И през 2020-а: Жертва на трудова злополука на всеки четири дни. – Барикада. Достъпно на: https://baricada.org/2021/01/19/zlopoluki2020/, дата на достъп 15.08.2021.

Кръстев, И. (2011). Годината на глобалното недоволство. – Културар 30 (2913), 16 септември.

ИТН (2021). Приоритети: първите 5 неща, които ще направим. Достъпно на: https://pp-itn.bg/administration, дата на достъп 01.08.2021.

Маркс и Енгелс (1959). Съчинения. Т. 8. София: Издателство на Българската комунистическа партия.

Маркс, К. (1968). Капиталът. Т. 1. Издателство на БКП.

Медаров, Г., Ж. Цонева и М. Николова (2018). Експлоатация и съпротива: трудът в три подизпълнителски бранша. София: КОИ.

Панчев, С. (2012). „Какво е средната класа?“. Институт за пазарна икономика. Достъпно на: https://ime.bg/bg/articles/kakvo-e-srednata-klasa/, дата на достъп 20.08.2021.

Неновините (2021). Василев и Петков обявиха, че в новата им партия няма да има хора, а само AI. Достъпно на: https://nenovinite.com/ne/politika/vasilev-i-petkov-obyavihache-v-novata-im-partiya-nyama-da-ima-hora-a-samo-ai, дата на достъп 09.08.2021.

News.bg (2017). „Дигитализирането на администрацията е необратимо, убеден Румен Радев“. Достъпно на: https://news.bg/society/digitaliziraneto-na-administratsiyata-e-neobratimo-ubeden-rumen-radev.html, дата на достъп 02.09.2021.

Пауновски, Г. (2021). „Спешно трябва да се промени начина на финансиране на образованието, смята министър Денков“. – Дневник. Достъпно на: https://www.dnevnik.bg/detski_dnevnik/2021/07/17/4233703_speshno_triabva_da_se_promeni_nachinut_na_finansirane/?fbclid=IwAR3tDJ5bys6T28OlMfB84Wl0YXyetXvFgClXiz4BJRFMTn2kvVCboRKHzU8, дата на достъп 12.08.2021.

Подкрепа (2020). Искания на Национален синдикат на административните служители „Подкрепа“. Достъпно на: https://bit.ly/3lXvAgA, дата на достъп 10.08.2021.

Предизборна програма на Коалиция „Изправи се! Мутри вън!“. Достъпно на адрес: https://izpravise.bg/programa-2021-2025/, дата на достъп 01.08.2021.

Сантова, А. (2020). Новото бъдеще на „Женския пазар“. – Капитал. Достъпно на: https://www.capital.bg/biznes/kompanii/2020/10/12/4125275_novoto_budeshte_na_jenskiia_pazar/, дата на достъп 10.08.2021.

Христов, Н. (2021). „Отказвам да бъда една от безбройните безименни жертви на тормоза в държавната администрация“. – Солидарна България. Достъпно на: https://bit.ly/2Vm7ggs, дата на достъп 02.09.2021.

Христова, Ц. (2020). „Решение ли е онлайн медицината?“ – Диверсия. Достъпно на: https://dversia.net/6304/reshenie_li_e_online_medicinata/, дата на достъп 01.09.2021.

Acemoglu, D. & P. Restrepo (2019). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. – Journal of Economic Perspectives, 33(2), 3–30.

Antunes, R. (2012). The Meanings of Work: Essay on the Affirmation and Negation of Work. Leiden: Brill.

Bastani, A. (2020). Fully Automated Luxury Communism A Manifesto. London and New York: Verso.

Bourdieu, P. (1977). Une Classe Objet. – Actes de La Recherche En Sciences Sociales, 17–18, 2–5.

Bridle, J. (2019). New Dark Age: Technology and the End of the Future. London and New York: Verso.

Cant, C. (2019). Riding for Deliveroo: Resistance in the New Economy. Cambridge: Polity Press.

Centre for the New Economy and Society, 2018. The Future of Jobs Report, WEF. Достъпно на: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf, дата на достъп 18.08.2021.

Critchley, S. & M. Marchart (eds.). (2004). Laclau: A Critical Reader. London and New York: Routledge.

Gurley, L. (2020). Pregnant Amazon Employees Speak Out About Nightmare at Oklahoma Warehouse. The Vice. Достъпно на: https://www.vice.com/en/article/akzxpe/pregnant-amazon-employees-speak-out-about-nightmare-at-oklahoma-warehouse, дата на достъп 18.08.2021.

Harvey, D. (2020). We Need a Collective Response to the Collective Dilemma of Coronavirus. Jacobin. Достъпно на: https://jacobinmag.com/2020/04/david-harvey-coronavirus-pandemic-capital-economy, дата на достъп 17.08.2021.

Manyika, J. et al. (2017). JOBS LOST, JOBS GAINED: WORKFORCE TRANSITIONS IN A TIME OF AUTOMATION, MacKinsey global institute.

Malm, A. (2016). Fossil Capital The Rise of Steam Power and the Roots of Global Warming. London and New York: Verso.

Marchart, O. (2008). Post-Foundational Political Thought: Political Difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Marttila, T. (2016). Post-Foundational Discourse Analysis: From Political Difference to Empirical Research. London: Palgrave Macmillan.

Marx, K. (1993). Grundrisse: Foundations for the Critique of Political Economy. London: Penguin.

Moody, K. (1997). Workers in a Lean World Unions in the International Economy. London and New York: Verso.

Mytton, D. (2020). Hiding greenhouse gas emissions in the cloud. – Nature and Climate Change, 10, 701.

Nazareth, E. (2021). Frito-Lay workers resolved their labour battle – the next front will be automation. The Globe and Mail. Достъпно на: https://www.theglobeandmail.com/business/commentary/article-frito-lay-workers-resolved-their-labour-battle-the-next-front-will-be/, дата на достъп 19.08.2021.

Petkov, T. (2011). Towards the „Microscopical Analysis" of the Ascriptions of Class Identity. – Sociological Problems, 3–4 (43), 237–44.

Riffkin, J. (1996). The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era. Tarcher.

Srnicek, N. (2016). Platform Capitalism. Polity.

Standing, G. (2014). The Precariat: The New Dangerous Class. London: Bloomsbury Academic.

Strubell, E., A. Ganesh & A. McCallum (2019). Energy and Policy Considerations for Deep Learning in NLP, College of Information and Computer Sciences University of Massachusetts Amherst.

Vincent, J. (2021). Zoom Escaper lets you sabotage your own meetings with audio problems, crying babies, and more. The Verge. Достъпно на: https://www.theverge.com/2021/3/15/22331744/zoom-escaper-sabotage-meetings-fake-audio-problems?fbclid=IwAR20wZ565tNzxL700OS0pJGDSB9PRzFle3DSViUBUufPrR5QGxU5fr42-W0, дата на достъп 09.08.2021.

Weise, K. (2020). Pushed by Pandemic, Amazon Goes on a Hiring Spree Without Equal The company has added 427,300 employees in 10 months, bringing its global work force to more than 1.2 million". NYT. Достъпно на: https://www.nytimes.com/2020/11/27/technology/pushed-by-pandemic-amazon-goes-on-a-hiring-spree-without-equal.html, дата на достъп 18.08.2021.

World Economic Forum (2018). The Future of Jobs Report 2018. Centre for the New Economy and Society. Достъпно на: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf, дата на достъп 18.08.2021.

Zuboff, Sh. (2019). The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. London: Profile Books.

Глава девета

ЛОБИЗМЪТ В ПЕНСИОННАТА СИСТЕМА НА БЪЛГАРИЯ

Ваня Григорова

Въведение

Преходът от централизирана планова икономика към пазарна в България преминава и през реформиране на социалните и осигурителните системи. Най-значимите промени са извършени през периода 1998–2001 г., тъй като са част от условията на МВФ и Световната банка срещу получен от страната заем. Сред структурните реформи е и въвеждането на тристълбов пенсионен модел и задължително осигуряване на заетите в частни фондове. 20 години по-късно правилата продължават да се променят, тъй като дадените обещания за повишаване на пенсионните доходи и по-справедливото им определяне не са изпълнени. Публикацията анализира лобистките въздействия върху законодателството в тази област през последните десетилетия. Изводите може да помогнат да се преодолеят неолибералните тежнения, които водят до пренасочване на публичен ресурс към частни структури и за изграждане на по-справедлива и солидарна пенсионна система.

Лобизмът според някои автори е посредничеството между политическите институции и частния сектор (Naydenov, 2011). То може да се обозначи и като търгуване, но по-скоро носи положителна конотация. Лобистите са тези специалисти, които успяват да накарат политическия елит да се съобрази с нуждите на отделни обществени групи. Тази интерпретация на лобизма налага виждането, че дейността трябва само да се узакони и лобистите да бъдат публично оповестени. Прозрачността е елементът, който би неутрализирал несъвършенствата на медиацията между частните и обществените интереси.

Други автори по-скоро смятат, че размиването на ролите между независими експерти, които участват в публичните дебати, и финансово мотивирани професионалисти нанася тежки вреди на демократичното начало и нарушава баланса на политическото представителство. Лобирането на специалните интереси е в основата на възхода на олигархията (Цакова, 2018), като така се стимулира нарастването на неравенствата в обществата (Тодоров, 2018). Настоящият текст възприема по-скоро втората дефиниция на лобизма. Публикацията анализира въздействието на публично заявени и отстоявани експертни позиции, под въздействието на които се променя законодателството по отношение на приемането и промяната на нормативната уредба, засягаща функционирането на пенсионноосигурителните дружества в България.

Т.нар. тристълбова пенсионна система се състои от обществен солидарен стълб, задължително допълнително пенсионно осигуряване и допълнително доброволно осигуряване. Тук ще бъде анализиран само вторият стълб в частта му, която обхваща най-широката група осигурени лица, които полагат трета категория труд – универсалните пенсионни фондове. Изследването обхваща променената идея при въвеждането на УПФ, формулирането на задачите и целите на втория стълб, удържаните от осигуровките такси, отмяната на задължението пенсионноосигурителните дружества да осигуряват изплащане на пожизнени пенсии. Цитирани са конкретни изказвания на представители на правителства, министерства, ключови държавни комисии. Описан е натискът, упражняван от представители на ПОК, върху експерти само защото коментират публични и безспорни факти и данни за резултатите на фондовете.

Обект на изследването са законовите промени, с които се регламентира създаването и реорганизирането на втория стълб на пенсионната система в България до 2021 г. **Предмет** на публикацията е външният и вътрешният лобистки натиск, който захранва публичния дебат с аргументи за въвеждане на публично-частно партньорство в осигурителната система. **Целта** е да се преодолеят неолибералните политики, които водят до пренасочване на публичен ресурс към частни структури.

Изследователските задачи обхващат анализ на структурните реформи в областта на пенсионното осигуряване, проведени в България по настояване на Световната банка; дебатите в Народното събрание при приемането на Кодекса за задължително обществено осигуряване през 1999 г. както в комисиите, така и в парламентарната зала. Разгледани и сравнени са последвалите промени, основно през 2015, 2020 и 2021 г. Оценен е ефектът от тях. Разгледана е и **емпирична информация** за пенсионните прогнози за отделните групи осигурени лица. **Работните хипотези** гласят:

- голяма част от осигурените лица в България нямат интерес от въвеждането на задължителното допълнително пенсионно осигуряване;
- 20 години след началото на реформата не е постигната финансова устойчивост на пенсионната система;
- удовлетворен е основно интересът на акционерите на частните пенсионни дружества и високодоходните групи от обществото.

Методологията на проучването включва анализ на стенограми и протоколи на Народното събрание, Кодекса за задължително обществено осигуряване (понастоящем Кодекс за социално осигуряване), методологията за определяне на редукцията на отпусканата от Националния осигурителен институт пенсия и ефектите за осигурените лица. Проведени са интервюта с лица, участвали при оформянето на проектите за въвеждане на тристълбовия модел през 1999 г. Изготвена е оценка за въздействието върху националния бюджет. **Изследването е ограничено** от непубличния характер на лобистките въздействия, което води до невъзможност да се използват в пълен обхват свидетелствата, получени от

интервюирани лица – преки участници във въвеждането на тристълбовия пенсионен модел.

„Идеята“ за тристълбов пенсионен модел

Икономическата трансформация в България започва през 1990 г. През следващото десетилетие са реформирани всички публични системи. Пътят, който е избран от българския политически елит, е начертан от Международния валутен фонд и Световната банка – това са двете международни институции, които предоставят заеми на държави в преход, но срещу тях задължително поставят условия за конкретни програми за развитие на всеки обществен сектор (Klein, 2007). МВФ прилага т.нар. стендбай споразумения, през които налага засилване на финансовата дисциплина чрез ограничаване на ролята на държавата и публичните разходи, вкл. социалните, ограничаване на работната заплата, либерализация и приватизация. Поради неизпълнение на поетите от България ангажименти за реформи първите четири споразумения са прекратени (Григорова, 2016). След избирането на правителството на ОДС през 1997 г. всички реформи са извършени съгласно сключените договори за заеми от МВФ и Световната банка.

Именно по силата на Проекта за заем за преструктуриране на социалната закрила (Световна банка, септември 1998), подписан между България и Световната банка, се извършва и структурната реформа на пенсионната система. В документа се настоява за изграждане на публично-частно партньорство в няколко ключови сектора. В последвалите отчети към проекта Световната банка изразява удовлетворението си от постигнатото от правителството на Иван Костов. Отчита се намаляване на ролята на солидарния стълб, т.нар. pay-as-you-go (PAYG), очаква се нарастване на финансовата стабилност поради диверсифицирането на задълженията за осигуряване на пенсиите от три стълба с участието на частния сектор (Световна банка, октомври 1998). СБ приветства постепенно откъсване на част от вноската за пенсии (до 5%), която до момента е била превеждана към НОИ, като очаква вторият стълб от задължителни индивидуални сметки да допринесе за намаляване на бедността на възрастните в България. Същевременно подчертава, че е нужно конкурентните инвестиционни фондове в страната да привлекат мениджъри от чужбина.

Началото на приватизацията на пенсионните системи е поставено в Чили след военния преврат, предвождан от генерал Аугусто Пиночет. Превратът е извършен с помощта на САЩ, откъдето идват и идеите за икономическите новаторства. Те могат да се приложат само шоково в държава без съпротивителни обществени сили, за да се види какъв ще бъде ефектът. Впоследствие частните пенсионни фондове навлизат и в Европа, първо и основно в Източна Европа, където преходът към пазарна икономика създава условия за експерименти. Десет години след началото на пенсионната реформа български правителства продължиха да се съветват с министри на генерал Пиночет (Сивилов, 2017).

За структурните реформи в областта на социалната закрила, осигурителната система и промените в трудовото законодателство Световната банка отпуска заем в размер на 80 млн. долара, или 145.7 млн. германски марки. Те са върнати от България заедно със съответната лихва от 15.64 млн. долара десет години по-късно. Последствията от проведената пенсионна реформа обаче са дългосрочни.

Конструиране на системата

1. Намерения и реалности

При подготовката на статията бяха интервюирани лица – представители на НОИ и синдикати, които са взели участие в политическия и експертен процес по оформяне на новия Кодекс за задължително обществено осигуряване. Според някои първоначалната идея е да се оформи втори капиталов стълб, но не в частни компании, а в държавното обществено осигуряване.

Свидетелствата се потвърждават и от предложенията на част от народните представители, направени в рамките на обсъжданията в комисии и в пленарната зала, при приемане на Кодекса. Основен защитник на тезата е депутатът Руси Статков от Демократичната левица. На заседание на Комисията по труда и социалната политика, проведено на 24 ноември 1999 г., той напомня, че формирането на втория пенсионен стълб по същество е пренасяне на експеримента, направен за първи път в Чили. В края на 90-те години на XX век в Чили вече са видими негативните резултати от прехвърлянето на пенсионното осигуряване в частни ръце. А 30 години след началото на частното осигуряване 60% от осигурените лица там получават държавна минимална пенсия в размер на 43% от минималната работна заплата, тъй като частните пенсионни дружества не изпълняват поетите ангажименти (Тодоров, 2012).

Подобни опити са правени и в Германия през 20-те години на XX век. Действащата дотогава смесена система PAYG е натрупала резерви, поради което е взето решение да се премине към колективно капиталово натрупване. Очаквало се е с него да бъдат покрити както настоящите, така и бъдещите пенсионни плащания. Само няколко години по-късно инфлацията заличава резервите и държавата се връща към напълно солидарна система (Тодоров, 2014).

Бюджетите на държавното обществено осигуряване в България показват, че през последните години преди законовото приемане на тристълбовия модел **Националният осигурителен институт също е формирал излишъци**. Твърде възможно е именно затова част от експертите в страната да са настоявали за формиране на капиталов стълб в държавната пенсионна система. Средствата от този стълб биха могли да се използват за инвестиции в страната и да гарантират финансовата стабилност на пенсионния модел. Но, както беше описано вече, кредитодателите от МВФ и Световната банка са настоявали за публично-частни партньорства. Включително по време на обсъжданията на КЗОО г-н Димитър Нинов, като представител на Министерството на финансите, заявява,

че двете международни финансови институции ще подкрепят извършването на цялостната реформа, като покрият очаквания временен според тях дефицит в системата.

2. Натиск за запазване на таксите, отчислявани от УПФ

Две са основните такси, които се удържат от УПФ: начална и инвестиционна. Те са регламентирани при създаването на системата заедно с такса за прехвърляне на индивидуална партида по желание на осигуреното лице (20 лв.). В проекта на КЗОО е била предвидена още една такса по доходност, но представителите на пенсионните фондове заявяват, че се отказват от нея[83].

Всъщност трудно могат да се защитят и двете останали основни такси. Първата в размер на 5% от вноската се плаща от осигуреното лице още с постъпването на осигурителната вноска в УПФ. Дебатите при приемането на КЗОО сочат, че тя се е възприемала като такса за покриване на административните разходи по дейността на фондовете. Представител на опозицията изразява опасенията си по следния начин: ако „съпоставим с това, което ние даваме на Националния осигурителен институт за управление, ще видите, че става дума за средства в много по-големи размери“. Тук съществува обаче много по-принципно съображение, което не е засегнато в дискусиите – фондовете са частни структури, следователно какви и колко административни разходи правят, решават те и те ги обезпечават. **В този смисъл е напълно недопустимо законът да се грижи за покриването на тези разходи. Те би трябвало да се покриват от приходите от инвестиции, които се правят от специалистите на фонда, а не от гарантирани, допълнителни такси от осигурените лица.**

Дискусиите въобще не включват инвестиционната такса. Може би на народните представители тя не им прави впечатление, защото изглежда ниска – едва 1%. Проблемът обаче е в базата, върху която се начислява. Тя не е доходността, реализирана от добрата инвестиционна дейност на фонда. Базата за изчисляване на размера на инвестиционната такса са **нетните активи по партидите**, а те се увеличават само поради факта, че лицата продължават да внасят осигуровки през целия си трудов живот. Поради това номиналният размер на таксата е изключително висок, в допълнение на това, че формирането ѝ е напълно лишено от пазарна логика.

Въпросът за таксите се повдига публично едва през 2015 г., когато е съставена Временна комисия за проучване на финансовото състояние на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях универсални и професионални пенсионни фондове и прилагането на регулаторната рамка. Представителят на Комисията за финансов надзор заявява, че още през 2012 г. са направили предложение за 40% редукция на двете такси и отпадане на тази за прехвърляне

[83] Протокол от заседание на КТСП от 25 ноември 1999 г.

на индивидуални партиди към други фондове. Аргументите на експертите гласят, че дружествата са натрупали значителен ресурс, а разчетите на Комисията сочат, че в следващите 10 години активите ще надминат сумата от 25 милиарда лева. КФН също обръща внимание на депутатите, че инвестиционната такса се начислява върху пълната сума, и то **ежедневно**. С намалението на таксите по индивидуалните сметки на осигурените биха останали много повече средства, с които да се изплащат пенсии.

Това обяснение очевидно е незадоволително за депутатите, избрани от българските избиратели, за да защитават техните интереси. Народните представители от различни парламентарни групи се надпреварват да искат гаранции от КФН, че това няма да повлияе на финансовата устойчивост на пенсионните фондове. Г-н Димитър Байрактаров, депутат от Патриотичния фронт, настоява представителят на Комисията да даде обяснение защо изобщо си позволява да прави предложения, след като не разполага със законодателна инициатива. В рамките на дебатите представител на частните пенсионни дружества изказва опасения, че за разлика от големите пенсионни дружества, малките стартиращи пенсионни фондове все още не са натрупали средства, поради което за тях е жизненоважно да получават такса за управление, както те наричат началната такса от 5%.

Очевидно аргументите на частните пенсионни дружества са приети от народните представители, тъй като началната такса, вместо да бъде свалена от 5 на 3%, беше редуцирана в следващите години до 3.75%, а инвестиционната след четвъртата година вече е 0.75% вместо предвидените 0.6%. Двете такси носят много белези на противоконституционност, тъй като срещу първата осигуреното лице не получава никаква услуга, а втората своеобразно облага всички активи по индивидуалните партиди вместо само постигнатата доходност.

3. Инвестиции

Аргументите, изказани от г-н Статков през 1999 г. за формиране на капиталов фонд в държавното осигуряване, не се приемат от социалната комисия. Въпреки това той прави същото предложение на второ четене на законопроекта в парламентарната зала на 1 декември 1999 г. Прави паралел и с Учителския пенсионен фонд, който към момента функционира в рамките на НОИ и финансовите му показатели са изключително стабилни. Ситуацията неизменно е същата 25 години след учредяването на фонда. През 2020 г. разходите на фонда са едва 63.2% от реализираните приходи[84]. Свободните средства се инвестират само в България.

[84] НОИ, Държавното обществено осигуряване през 2020 г. https://www.nssi.bg/images/bg/about/statisticsandanalysis/analysis/DOO_%20prez_2020.pdf

Ограниченията за инвестиране на средствата във втория стълб са заложени в чл. 176 и следващите на КЗОО. От реплика на г-н Статков става ясно, че първоначално е било заложено не по-малко от 70% от активите на пенсионния фонд да бъдат инвестирани в ценни книжа, издадени или гарантирани от държавата и/или във вземания по банкови депозити. До второ четене на проекта на КЗОО делът на средствата, които задължително трябва да се влагат в държавни книжа, е снижен до 50%. Отстъплението е направено от министъра на труда и социалната политика г-н Иван Нейков, а **по-ниският процент е искане на Асоциацията на пенсионните фондове**. В допълнение е дадена и по-голяма възможност за инвестиции в чужбина, макар че на обратното мнение са българските индустриалци и Съюзът на пенсионерите, които „искат техните пари да създават работни места в България".

Пандемията от коронавирус през 2020 г. показа, че тези искания не са плод на националистически популизъм. Докато в България правителството ограничаваше разходите за обезщетения за безработни и за социално подпомагане поради липса на средства, местни частни пенсионни фондове инвестираха осигурителните вноски на българските работещи в социалната система на Франция[85].

Основният въпрос тук обаче е доколко да се ограничат регулаторно възможностите за инвестиране на събраните от осигурителни вноски средства според вида на ценните книжа. От самото начало има консенсус по отношение на принципа за консервативни вложения, за да бъде минимизиран рискът от значителни загуби в неблагонадеждни ценни книжа и неочаквани трусове на капиталовите пазари. На опасенията на опозицията министър Нейков отговаря пренебрежително, че ако искаме само да запазим размера на внесените в УПФ средства, е най-добре „да ги закопаем 10 м дълбоко в земята и да ги залеем с бетон". Когато през 2021 г. обаче се правят поредните лобистки поправки в Кодекса за социално осигуряване, вече като независим експерт г-н Иван Нейков продължава да защитава приетия от неговото правителство пенсионен модел и не оценява като недостатък приетия подход фондовете да гарантират само размера на брутните осигурителни вноски на работещите. Което е същото като „да ги закопаем 10 м дълбоко в земята". Не само това – г-н Нейков продължава да твърди, че вторият стълб е не по-малко сигурен от първия солидарен стълб[86], макар че първият гарантира не само брутните вноски на осигурените лица, но актуализира и периодично преизчислява размерите на пенсиите.

---

[85] Плащат социални помощи във Франция със заем от втори пенсии в България. https://www.24chasa.bg/novini/article/9734512

[86] Иван Нейков: Вторият осигурителен стълб е не по-малко сигурен от първия. https://www.economic.bg/bg/a/view/nejkov-vtoriyat-osiguritelen-stalb-e-ne-po-malko-siguren-ot-parviya-111015

4. Освобождаване от данъци с презумпцията за пожизнена пенсия

Целта на въвеждането на тристълбовия модел е да се постигне 70% коефициент на заместване на дохода от пенсията: 40% от първия стълб, 15% от втория и 10–20% от третия стълб (Димитров, 2013). Това може да се постигне само ако получаваните от втория и третия стълб добавки към пенсията от първия също са пожизнени. Изплащането на пожизнени пенсии от УПФ е предвидено още в първия вариант на КЗОО. Включително са обсъдени варианти за възможности за наследствени пенсии, а главният актюер на НОИ г-жа Христина Митрева подчертава, че ако се предвиди наследяемост, „пожизнената пенсия е по-малка, защото там се включва и вероятността за умиране и за получаване на наследствена пенсия“[87].

Никой обаче не подлага под съмнение задължението на универсалните пенсионни фондове да изплащат пожизнени пенсии. Именно с тази презумпция се предвижда да се отдели фонд, който да гарантира този финансов ангажимент. Това е и аргументът средствата, които се насочват към резервния фонд, да бъдат освободени от данъци. Според представителите на пенсионните дружества, участвали в заседанията на комисиите в парламента, това ще гарантира, че средствата в резерва ще са неприкосновени. Те се отделят от приходната част на дружествата, за да формират резерв, вместо да ги използват акционерите за плащане на дивидент. Ако акционерите искат да ги вземат, **те трябва да си платят данъците за периода**.

Тези данъчни облекчения продължават да са в сила почти две десетилетия, но точно преди УПФ да започнат да изплащат добавки за първата по-голяма кохорта жени през септември 2021 г., законовото задължение за изплащане на пожизнени пенсии на всички пенсионери беше отменено чрез поправки в Кодекса за социално осигуряване. Беше дадена възможност на частните пенсионни дружества да изплащат наличните суми по партидите: а) еднократно, ако сумите по партидата са до 3 пъти минималната пенсия за страната; b) с гарантиран срок на изплащане до определен срок; c) пожизнено за лицата със значителни суми по партидите. Тези поправки бяха прокарани, въпреки че задължението на УПФ да осигуряват **пожизнени пенсии за всички осигурени лица** е изказано дори от представителя на ПОД „Доверие“ г-жа Даниела Петкова на заседание на специализираната временна комисия в Народното събрание, където тя казва: „Нашата дейност е организирана по начин, по който тя продължава до последния ден на човека, а не до неговата първа пенсия.“[88]

---

[87] Протокол от заседание на Комисията по труд и социална политика към НС, 25 ноември 1999 г.

[88] Протокол № 6 на Временна комисия към НС от 17 март 2015 г. https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2395/steno/3589

5. Премахване на задължението за изплащане на пожизнени пенсии

С наближаването на периода, в който УПФ са задължени да започнат да изплащат добавки към пенсиите от НОИ, започва да кипи активна законодателна дейност. През април 2018 г. Министерството на труда и социалната политика публикува за обсъждане Концепция за регламентиране на фазата на изплащане от допълнителното задължително пенсионно осигуряване. Тя е внесена и в Народното събрание. Понастоящем текстът не може да бъде открит нито на официалния сайт за обществени обсъждания strategy.bg, нито на сайта на Народното събрание. Само на интернет сайта на МТСП са останали следи[89]. Възможно е това да се е случило поради промяната на официалните сайтове на институциите. Но не е изключено Концепцията да е била свалена поради бурните обществени дебати, които предизвика.

По същество в документа се признава, че заложените през 1999 г. цели в Кодекса за задължително обществено осигуряване няма да бъдат изпълнени, ако не бъде отменен ангажиментът на фондовете да изплащат пожизнени пенсии. Този проблем се представя като законов недостатък. Официалните аргументи за предложението да се въведат други механизми за изплащане на пенсии гласят, че фазата на изплащане не е уредена. Както беше посочено вече, тя не само е уредена, но именно това е причината да бъдат въведени данъчни облекчения за вноските в резерва, който следва да гарантира пожизнените пенсии. Има и публично заявени признания от страна на висши представители на частните фондове, че те са така конструирани, че да се грижат за хората „до последния им ден“.

Повтаряна ежедневно в течение на години от министри, народни представители, телевизионни експерти и представители на самите частни пенсионни фондове, тази неистина се наложи в общественото съзнание и породи тревожност сред гражданите. Така самите те вече искаха да бъдат направени промени, за да има правен механизъм, по който да получават добавките към пенсиите си, без да разбират, че всъщност се предлага да останат без пожизнени добавки.

В крайна сметка три години по-късно с промени в КСО[90] беше дадена възможност на УПФ да изплащат еднократно натрупаните суми по партидите, когато те са в размер до три пъти минималната пенсия; да изплащат гарантирани добавки, но за определен срок; пожизнената пенсия остана привилегия за много тесен кръг осигурени лица.

---

[89] Концепция за регламентиране на фазата на изплащане от допълнителното задължително пенсионно осигуряване. https://www.old.mlsp.government.bg%2Fckfinder%2Fuserfiles%2Ffiles%2Fdokumenti%2Fproekti%2520na%2520normativni%2520aktove%2FKoncepcia_Pensii_definirani_vnoski_final-tg.doc&usg=AOvVaw1QTti_0V9mGpqjMFFciN1j

[90] Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване. https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163479

6. „Коефициент на редукция“

Докато рекламните съобщения от страна на ПОД и на експерти, които се представят като независими, внушиха на българските работещи, че УПФ ще доведе до нарастване на общия размер на пенсията им с минимум 100–150 лв., безпристрастните оценки сочат друго. Актюерските разчети, цитирани в Концепцията на МТСП, разкриват, че наличните средства в индивидуалните партиди имат възможност да покрият месечни пожизнени пенсии в следните размери:

- по-малки от 30 лв. (15% от настоящия размер на минималната пенсия за ОСВ) – за 55% от пенсиониращите се;
- между 30 и 50 лв. (между 15 и 25% от настоящия размер на минималната пенсия за ОСВ) – за 15% от пенсиониращите се;
- между 50 и 100 лв. (между 25 и 50% от настоящия размер на минималната пенсия за ОСВ) – за 20% от пенсиониращите се;
- над 100 лв. (над 50% от настоящия размер на минималната пенсия за ОСВ) – за 10% от пенсиониращите се.

От тези разчети става ясно, че едва 10% от осигурените лица могат да се надяват да получат добавка, която да компенсира намалението на пенсията от солидарния стълб. Финалните резултати за първите пенсионери на УПФ биха били отрезвяващи за осигурените лица, но пагубни за фондовете. Междувременно през 2015 г. беше дадена възможност за прехвърляне на допълнителното осигуряване към НОИ и загубата на доверие към ДЗПО от страна на работещите би могла да доведе до значителен отлив и пренасочване към държавното осигуряване. Този риск за имиджа на частните компании беше предотвратен от законодателя чрез посочената вече отмяна на задължението за изплащане на пожизнени пенсии и чрез намаляване на редукцията на пенсията от първия стълб[91].

При обсъждането на проекта на КЗОО в Народното събрание министърът на труда към момента г-н Иван Нейков обръща внимание на факта, че осигурените във втория стълб лица ще ползват пълна пенсия от държавното обществено осигуряване, но ще внасят по-малко в него, тъй като част от вноската ще бъде пренасочена към частни фондове. Според министъра така човекът ще получава „два пъти права от една и съща вноска“, поради което предлага допълнителен текст, с който „индивидуалният коефициент на лицата се намалява със съотношението между размерите на осигурителната вноска за Универсалния пенсионен фонд и фонд „Пенсии“. По-късно това намаление придоби граждан-

[91] Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2021 г. https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163417

ственост като „коефициент на редукция“, макар реално такъв коефициент да не се определя.

Още с публикуването на Концепцията за регламентиране на фазата на изплащане от допълнителното задължително пенсионно осигуряване през 2018 г., в контекста на очакваните промени във функционирането на втория стълб, представители на правителството и на частните пенсионни фондове започнаха да правят изявления, с които настояваха „да се намали коефициентът на редукция“. Според тях заложената редукция не е справедлива, тъй като с нея се намалявала и дължимата пенсия през времето, в което човекът не се е осигурявал в УПФ. Коефициентът на редукция е променен, твърдят лобистите, след като УПФ са започнали да функционират. Всъщност начинът за изчисляване е един и същ от приемането на КЗОО (Григорова, 2021).

След подготвителния етап УПФ и техни представители от работодателски организации започнаха да настояват в комисии и с официални предложения „коефициентът на редукция“ да се намали и някои периоди, като майчинството и времето, в което лицето ползва болнични, да не се отразяват в намалението[92]. Аргументът им гласи, че за това време не се дължат осигуровки в частните фондове, поради което те не бива да отговарят за съответния дял от пенсионните плащания. Пенсионни осигуровки не се внасят и в ДОО, но държавната политика в България включва защитата на майките, болните и безработните с право на обезщетение, поради което тези периоди са част от осигурителния стаж. Частните фондове функционират по българските закони, следователно аналогично на ДОО те също следва да поемат дела си при тези групи граждани, затова и отглеждането на дете и временната нетрудоспособност не са изключени от времето, което се отчита за осигурителен стаж за ПОД, при оформяне на правилата за втория стълб.

По същество УПФ поискаха държавният бюджет да поема и техните задължения към осигурените лица в майчинство и болнични. И получиха и тази отстъпка в края на 2020 г. с промени в КСО през Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване. Беше прието допълнителен трансфер от държавния бюджет към НОИ да се зачете за допълнителна осигуровка и държавата да бъде призната за „трети осигурител“. В периода 2009–2015 г. включително допълнителният трансфер в размер на 12% от осигурителния доход подпомага фонд „Пенсии“ на НОИ. Това се прави не защото държавата е осигурител, а защото не достигат средства за изплащане на пенсиите вследствие на стръмното намаление на вноската и пренасочването на 5% от нея към УПФ (Григорова, 2021). Всъщност създаването на УПФ е една от основните причини за генериране на

[92] Протокол от заседанието на Комисията по осигурителни отношения към НСТС, 26 ноември 2020 г. https://saveti.government.bg/c/document_library/get_file?p_l_id=10631&folderId=1477449&name=DLFE-9557.zip

дефицит в НОИ, поради което се налага да се правят трансфери от държавния бюджет. В същото време извършването на този трансфер беше използвано от частните пенсионни дружества като аргумент, че държавата е трети осигурител. Когато се приеме, че държавата е съосигурител, пенсионната вноска е по-висока и така делът и съответно ангажиментите на втория стълб към осигурените лица намаляват за сметка на тези на НОИ.

Таблица 9.1. Промяна на съотношението на пенсионноосигурителни вноски (2009–2015) на втори към първи стълб

Година	Пенсионна осигуровка	Без трансфер			С трансфер от бюджета		
		Осигуровка фонд „Пенсии“	Осигуровка УПФ	Съотношение осигуровка УПФ/НОИ	Трансфер от държавния бюджет	Пенсионна осигуровка след трансфера	Съотношение УПФ/НОИ след трансфера
2009	18%	13%	5%	28%	12%	30%	17%
2010	16%	11%	5%	31%	12%	28%	18%
2011	17.8%	12.8%	5%	28%	12%	30%	17%
2012	17.8%	12.8%	5%	28%	12%	30%	17%
2013	17.8%	12.8%	5%	28%	12%	30%	17%
2014	17.8%	12.8%	5%	28%	12%	30%	17%
2015	17.8%	12.8%	5%	28%	12%	30%	17%

Източник: Данни от бюджетите на ДОО и собствени изчисления.

Както е видно от таблицата, делът на вноската към УПФ намалява с отчитането на допълнителните средства, съответно намаляват и очакванията към тях. Причината е свободната интерпретация на допълнителния трансфер като осигурителна вноска. Трансферът се регламентира с приемането на Закона за бюджета на ДОО 2009. Още тогава в дебатите в Народното събрание управителят на НОИ г-н Йордан Христосков заявява, че тези допълнителни средства не могат да бъдат „вноски“, тъй като Евростат ще ги отчете два пъти и ще бъдат нарушени Маастрихтските критерии.[93] 11 години по-късно беше направена ревизия със стара дата, която да облекчи частните пенсионни фондове, дори с цената на нарушение на европейските правила.

[93] Стенограма от извънредно заседание на Комисията по труда и социалната политика от 11 ноември 2008 г. https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/162/steno/1113

7. Неудобните експерти

Временната комисия към Народното събрание, която анализира резултатите на пенсионноосигурителните дружества от 2015 г., засяга основно две теми – възможността за избор на осигурените лица между НОИ и УПФ и постигнатата реална доходност на фондовете. Тези точки са критични, тъй като имат най-висок потенциал да намалят приходите на частните компании, като отблъснат техните „клиенти“.

Според приетите през 2008 г. от КФН „Изисквания към рекламните и писмените информационни материали на пенсионните фондове и на пенсионноосигурителните дружества по чл. 123и, ал. 2 и чл. 180, ал. 2, т. 1 и т. 2 от Кодекса за социално осигуряване“ реалната доходност на фондовете е следвало да бъде публикувана за пръв път през 2010 г. Когато идва времето това да се направи, Комисията изменя документа и отлага оповестяването на тази ключова информация с 5 години. Решението е оповестено от проф. Нено Павлов, заместник-председател на КФН.[94] Официално оповестените причини са, че инвестиционните портфейли на фондовете са преструктурирани значително. Има сериозни основания да се подозира, че част от ръководството на КФН към този момент блокира информацията за реалната доходност целенасочено, тъй като след световната финансова криза от 2008 г. тя е отрицателна и би довела до обществено негодувание от загубата на средства на българските работещи.

След изтичането и на удължения срок, пет години по-късно КФН все пак публикува данните за реалната доходност. И те отново са отрицателни: средната реална доходност за периода 2004–2014 г. за универсалните пенсионни фондове е минус 1.7%, което на годишна база е минус 0.16%. Информацията е отразена от голяма част от медиите, което поражда недоволството на пенсионноосигурителните дружества и те започват да оспорват методиката, по която се изчислява реалната доходност. От заседанията на Временната комисия в НС е видно, че множество депутати подкрепят позицията на частните дружества и обвиняват експертите на КФН в недоброжелателност спрямо универсалните пенсионни фондове. В своя защита г-н Ангел Джалъзов – зам.-председател на КФН, многократно разяснява защо е избран именно този алгоритъм и че той не се различава от световната практика. Методиката е приета преди 10 години и „никога не е имало спорове по отношение на това дали тя е достатъчно надеждна“.

Асоциацията на пенсионноосигурителните дружества не оспорва факта, че документът е в сила от години. Представителите на частните фондове всъщност не одобряват публичните реакции, които определят като „некомпетентност, злоупотреба, некоректни и неуместни внушения, че управляваме лошо средствата

---

[94] Инвестор.бг: „КФН скри отрицателната реална доходност на пенсионните фондове“, 30.03.2010 г. https://www.investor.bg/analizi/85/a/kfn-skri-otricatelnata-realna-dohodnost-na-pensionnite-fondove-95893/

на осигурените лица, дори немарливо“. Създадена е и работна група с участието на представители на ПОК, която да разгледа два основни подхода към методиката – досегашния и алтернативен. Съвсем добросъвестно един от експертите на частните дружества г-н Георги Тодоров – представител на Пенсионноосигурително акционерно дружество „ЦКБ-Сила“, заявява на 17.03.2015 г. в комисията в Народното събрание: „Не се наемам в такъв ранен етап да заклеймявам или да въздигам една от двете“ (методики). Това не пречи четири дни по-рано Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване да поиска публично оставката на зам.-председателя на КФН г-н Джалъзов именно с аргумента, че е „въвел в заблуждение народните представители и обществеността, „предоставяйки им непълна и манипулативна информация“.[95] Вината на г-н Джалъзов е в това, че изчита в българския парламент официални данни, които са изчислени въз основа на утвърдена години преди това методика за реалната доходност на управляваните от БАДДПО пенсионни фондове. И в това, макар и неизказано от обвинителите, че от години предлага редуциране на таксите, които УПФ удържат от осигурителните вноски на работещите, с което си гарантират високи корпоративни приходи.

Дружествата атакуват решението за въвеждане на правото на избор на осигурените лица по друг начин – заявяват, че то е противоконституционно и се обръщат към Върховния административен съд.[96] ВАС изненадващо констатира, че ако осигурените лица имат право да избират между УПФ и НОИ, това нарушава основните им права, и насочва делото към Конституционния съд на Република България. Със свое решение[97] КС заявява, че „правомощието за разпореждане е задължителен елемент от имуществените субективни права. Осигуряващият се има свободата да реши кому да повери частното си осигуряване“, и отхвърля искането на ВАС, съответно на пенсионноосигурителните дружества. Почти всички експерти и социални партньори, от които е поискано становище, са на същото мнение. Единствените, които смятат, че възможността за избор е противоконституционна, са БАДДПО (реалните ищци), Асоциацията на индустриалния капитал в България и проф. Васил Мръчков. Мотивацията на проф. Мръчков е необяснима. Но АИКБ са национално представителната работодателска организация, която последователно защитава интересите на частните пенсионни

---

[95] Инвестор.бг: „Пенсионните дружества поискаха оставката на Ангел Джалъзов“, 13.03.2015 г. https://www.investor.bg/biudjet-i-finansi/333/a/pensionnite-drujestva-poiskaha-ostavkata-na-angel-djalyzov-190961/

[96] В. Капитал: „Прехвърлянето на частните партиди към НОИ отива в Конституционния съд“, 29.05.2016 г. https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2016/05/29/2768039_prehvurlianeto_na_chastnite_partidi_kum_noi_otiva_v/

[97] Конституционен съд, Решение № 9, София, 6 юли 2017 г. (ДВ, бр. 57 от 14.7.2017 г.). http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/f810addb-8f2e-4c47-82bd-552af84d712d

дружества, вероятно поради членство на последните в тази работодателска организация.

Представителите на ПОК атакуват с жалби в прокуратурата и КФН всички обществено видими експерти, които си позволяват да обсъждат публични и официални данни за ефекта от работата на дружествата върху правата на осигурените лица. Една от най-честите мишени е докторът по икономика Любомир Христов, срещу когото има заведени поне две жалби в българската прокуратура, тъй като според частните фондове с анализите си той подкопава пенсионната система.[98] Има медии и журналисти, които отразяват пристрастно злободневните теми, свързани с пенсионноосигурителните дружества. Привидно сериозни издания стигат до нивото на жълта преса – публикуват текстове без аргументи по същество, наситени включително с неистини, в защита на фондовете.[99] Някои от конструкторите на тристълбовия модел, макар да няма данни за техни обвързаности с дружествата от втория стълб, в ролята си на независими експерти и учени използват същата обвинителна риторика към други експерти, които обсъждат публичната информация за ефективността на УПФ. Аргументите им са, че така се провокира „недоверие и тревога в част от осигурените лица“ (Йоцов и др., 2020: 91).

Резултати

Две десетилетия след като беше приложено задължителното осигуряване във втория стълб (едва през 2015 г. беше дадена възможност на осигурените лица да прехвърлят вноските си в НОИ), пенсионната система не е с по-устойчиви финансови показатели. Напротив, дефицитът се е увеличил драстично. Докато през 1998 г. НОИ все още реализира излишък, то през 2020 г. дефицитът само във фонд „Пенсии“ е 4.2 млрд. лв. и представлява 45% от средствата, нужни за изплащане на пенсиите от ДОО. Това са средства, които се доплащат от държавния бюджет, а основните пера в него са косвените данъци (плащани от потребителите) и данъкът върху дохода (удържан от работещите).

Според КФН мнозинството от осигурените принудително в частни пенсионни фондове лица[100] ще получат добавки от УПФ значително под очакваните.

---

[98] Медиапул: „Пенсионните фондове искат държавата да се разправи с най-големия им критик“. https://www.mediapool.bg/pensionnite-fondove-iskat-darzhavata-da-se-razpravi-s-nai-golemiya-im-kritik-news314355.html

[99] Банкеръ Daily: „Мрежа от камикадзета атакува втората пенсия“. https://www.banker.bg/finansov-dnevnik/read/mreja-ot-kamikadzeta-atakuva-vtorata-pensiia?fbclid=IwAR3N24_Aa5CgyICZtZttIgQWT57aUSRMjYSece947TgXC8ihbv4efSbDaG4

[100] Към 2021 г. все още не е възможно работник, който за пръв път навлиза на пазара на труда, да избере да не внася осигуровки в УПФ. Ако не избере, задължително служебно се преразпределя към някой от действащите частни фондове.

Едва на 10% от новите пенсионери ще бъде отпусната добавка над 100 лв. пожизнено. След направените промени през 2020–2021 г. останалите осигурени лица ще могат да разчитат или на значително по-ниска пожизнена пенсия, или само на гарантирани плащания за определен период, или в най-лошия, но масов случай – на еднократно изплащане, след което остават само с пенсия от НОИ.

Премахването на задълженията на частните пенсионни фондове натоварии още повече държавния бюджет. Според изчисления на експертите на НОИ за първите три години разходите за държавния бюджет от промяната в пенсионната формула изглеждат по следния начин[101]: 2022 г. – 30 млн. лв.; 2023 г. – 65 млн. лв.; 2024 г. – 110 млн. лв. Или общо 205 млн. лв., като следващите десетилетия тези разходи ще се увеличават прогресивно, докато стигнат 0.4% от БВП. При брутен вътрешен продукт за 2020 г. от 118 млрд. лв. настоящата стойност на тази промяна за държавния бюджет е в размер на **472 млн. лв.**

Заключение

Анализът на дебатите при приемането през 1999 г. на наложения от международните финансови институции тристълбов пенсионен модел показва, че народните представители от мнозинството в 38-ото Народно събрание в голямата си част не осъзнават последиците от проведената реформа. Броени депутати от опозицията се опитват да опонират, но са пренебрегвани, а предложенията им не са обсъждани по същество или са приемани с насмешка. Представители на правителството на ОДС не крият възторга си от представения от тях проект на Кодекс за задължително обществено осигуряване, като го смятат за единствено решение на очакваните в следващите години трудности в пенсионната система. Първоначалното намерение вторият капиталов стълб да се създаде в рамките на държавното обществено осигуряване е подменено с втори стълб, но в частни дружества. А под натиска на Асоциацията на пенсионните фондове са прокарани промени между първо и второ четене, с които са облекчени инвестициите на средствата от осигурителни вноски на българските граждани в чужбина. Две десетилетия по-късно в тежката икономическа ситуация, породена от пандемията от коронавирус, тези средства вместо в българската осигурителна система се инвестират във френската.

Поради липсата на информация обаче дори опозиционно настроените депутати често стигат само до отрицание на предложени текстове, без да могат да формулират контрапредложения в защита на интересите на осигурените лица. В същината си таксите почти не са подложени на дискусия. Няма разговор и по

---

[101] Протокол от заседанието на Комисията по осигурителни отношения към Националния съвет за тристранно сътрудничество на 20.04.2021 г. https://saveti.government.bg/c/document_library/get_file?p_l_id=10631&folderId=1693101&name=DLFE-9915.pdf

отношение на заложената минимална доходност на УПФ, която според формулата е възможно да бъде и отрицателна величина. Благодарение на това през 2008 г. универсалните пенсионни фондове бележат драстичен спад на доходността (губят средства на осигурените лица), като същевременно някои от тях отчитат във финансовите си отчети значителен ръст на печалбите.[102]

Така конструираната система генерира от създаването си до 2020 г. 14.7 млрд. лв.[103] само в универсалните пенсионни фондове, което представлява около 1/3 от годишния държавен бюджет. Почти 1.4 млрд. лв. са удържаните от осигурителните лица такси, за които има белези, че са противоконституционни, но все още няма достатъчна политическа воля, за да бъде отправен въпрос по темата до Конституционния съд на Република България.

С допълнението, че по-голямата част от бъдещите пенсионери ще получат общо от първи и втори стълб пенсии по-ниски, отколкото ако се осигуряват само в солидарната обществена система, работната хипотеза на публикацията може да се приеме за потвърдена. Изводите сочат, че е нужна нова структурна реформа, която да удовлетвори обществения интерес, като отпадне напълно задължителният компонент за осигуряване в частни фондове. Това би могло да се случи, когато осигурените лица намерят достатъчно силни лобита в законодателната власт, които да се противопоставят на лобитата на частния интерес.

Литература

Григорова, В. (2016). Международните финансови институции и българският експеримент. – Солидарна България. Достъпно на: https://solidbul.eu/, дата на достъп 25.01.2022.

Григорова, В. (2021). Ролята на втория стълб за адекватността и финансовата стабилност на пенсионната система. – Панорама на труда, бр. 2.

Димитров, С. (2013). Либерализация и регулация на капиталовите пенсионни схеми в България. – В: Членството на България в Европейския съюз: четири години по-късно. София, Издателски комплекс–УНСС, с. 347–354.

Йоцов, В., Й. Христосков, П. Луканова, Д. Златинов и Н. Несторов (2020). Годишен доклад 2020: Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания. Институт за икономически изследвания при БАН. Достъпно на: https://www.iki.bas.bg/files/Doklad_2020_color.pdf, дата на достъп 26.01.2022.

Сивилов, А. (2017). Чилийският тест пред българските демократи. Достъпно на: https://infacto.bg/chilijskiyat-test-pred-blgarskite-demokrati/, дата на достъп 25.01.2022.

---

[102] На с. 20 във финансовия отчет на ПОК „Доверие“ за 2008 г. е записано, че „нарастването на печалбата е 60%“, само от УПФ удържаните от осигурените лица такси са в размер на 16.6 млн. лв. (с. 33). В същото време по данни на КФН за 2008 г. доходността на УПФ „Доверие“ е минус 18.62%.

[103] По данни на КФН за 2020 г. https://www.fsc.bg/bg/pazari/osiguritelen-pazar/statistika/statistika-i-analizi/2020/

Тодоров, А. (2012). Какви пенсии предлага „най-успешната пенсионна система“ в Чили. Достъпно на: https://alexanderbtodorov.com/2012/01/10/chile-scheme-great-success/, дата на достъп 25.01.2022.

Тодоров, А. (2014). Нов модел на социално-осигурителната система в България – проблеми и перспективи. Достъпно на: https://alexanderbtodorov.files.wordpress.com/2020/04/doctorate-v.17.pdf?fbclid=IwAR3h5DFd8Ph4iwVHaTDF8IuSFOfk976BdU64cRrt_2M1qQf71AaUn7uRgEQ, дата на достъп: 25.01.2022.

Тодоров, А. (2018). „Капиталистите без отечество“: властта на глобализираната олигархия. – Ново време, бр. 3–4, с. 87–95.

Цакова, И. (2018). Олигархизация на либералната демокрация в ЕС и в България. – В: Членството на България в ЕС: 10 години по-късно. София: Издателски комплекс–УНСС, с. 45–54.

Klein, N. (2007). The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism. New York: Henry Holt.

Naydenov, N. (2011). Political Capital Conceptualization: Reclaiming the Heart of Democracy. – Публични политики.bg, 2(3), 23–58. Достъпно на: https://ssrn.com/abstract=2041998, дата на достъп 25.01.2022.

Други източници

Второ четене на проекта за Кодекс за задължителното обществено осигуряване, стенограма от Триста двадесет и седмото пленарно заседание на Тридесет и осмото Народно събрание, проведено на 25.11.1999 г. https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/2123

Второ четене на проекта за Кодекс за задължителното обществено осигуряване, стенограма от Петдесет и седмото извънредно пленарно заседание на Тридесет и осмото Народно събрание, проведено на 30.11.1999 г. https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/2235

Второ четене на проекта за Кодекс за задължителното обществено осигуряване, стенограма от Триста двадесет и деветото пленарно заседание на Тридесет и осмото Народно събрание, проведено на 01.12.1999 г. https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/870

Временна комисия за проучване на финансовото състояние на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях универсални и професионални пенсионни фондове и прилагането на регулаторната рамка към Четиридесет и третото Народно събрание. https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2395?date=9999-12-31

Bulgaria – Social Protection Adjustment Loan (SPAL) Project (English). Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/774591468742205675/Bulgaria-Social-Protection-Adjustment-Loan-SPAL-Project

Bulgaria – Social Protection Adjustment Loan (English). Washington, D. C.: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/360981553437946104/Bulgaria-Social-Protection-Adjustment-Loan

Първо четене на проекта за Кодекс за задължителното обществено осигуряване (вносител – Министерският съвет), стенограма от Триста и десетото пленарно заседание

на Тридесет и осмото Народно събрание, проведено на 13.10.1999 г. https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/1318

Стенограма от заседание на Комисията по бюджет, финанси и финансов контрол в Тридесет и осмото Народно събрание, проведено на 07.10.1999 г.

Стенограми от заседания на Комисията по труда и социалната политика в Тридесет и осмото Народно събрание, проведени на 29.09.1999 г., 06.10.1999 г., 03.11.1999 г., 04.11.1999 г., 09.11.1999 г., 10.11.1999 г., 17.11.1999 г., 18.11.1999 г., 23.11.1999 г., 24.11.1999 г., 25.11.1999 г., 26.11.1999 г. и 29.11.1999 г.

Използвани съкращения

БАДДПО	–	Българска асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване
БВП	–	брутен вътрешен продукт
ДЗПО	–	допълнително задължително пенсионно осигуряване
ДОО	–	държавно обществено осигуряване
КЗОО	–	Кодекс за задължително обществено осигуряване
КСО	–	Кодекс за социално осигуряване
КФН	–	Комисия за финансов надзор
МВФ	–	Международен валутен фонд
МТСП	–	Министерство на труда и социалната политика
НОИ	–	Национален осигурителен институт
ОДС	–	Обединени демократични сили
ОСВ	–	осигурителен стаж и възраст
ПОД	–	пенсионноосигурителни дружества
СБ	–	Световна банка
УПФ	–	универсален пенсионен фонд

Глава десета

НЕОЛИБЕРАЛИЗМЪТ И РОЛЯТА НА НПО КАТО ДОСТАВЧИЦИ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

Светлана Стаменова

Основна задача на настоящата глава е да очертае логическата връзка между неолиберализма като идеология и практика на управление, трансформацията на националната държава от национална в неолиберална, гражданското общество като коректив на държавата и неправителствените организации като олицетворяващи гражданското общество в противовес на държавата и в последна сметка като основни доставчици на социални услуги за минимизираните социални политики на съвременната държава. Изследването стига до заключението, че минималната неолиберална държава вече е факт у нас. Държавата се е освободила от „социалното“ в социалните политики и ги е отдала на частни актьори, претендиращи да представляват гражданското общество, чрез което е раздържавила социалната дейност, присъща за националната държава от миналия век.

1. Неолиберализъм и съдбата на националната държава

Неолиберализмът не е само сравнително нова форма на политико-икономическо управление, основано на разширяване сферите на прилагане на пазарните отношения, а цялостен политико-идеологически проект и поглед върху света, налагане на нова рационалност, който от края на миналия век дирижира социалния, икономическия, политическия и културния живот в по-голямата част на планетата[104]. Неолибералната доктрина по много съществен начин засяга и ролята и функциите на националната държава, включително българската, откъдето произтичат съвсем конкретни политически, икономически и социални последици за живота на нейните граждани.

Неолиберализмът е идеологическа система, която счита пазара за свещен и държи да бъде приложен във всички сфери на функциониране на общест-

[104] Неолиберализмът е артикулиран в интелектуалната сфера отдавна, но е дискредитиран по време на световните войни. Той е преоткрит в интелектуалния и политически живот през 70-те години на миналия век безотносително към партийни различия или национални граници. Неолиберализмът е идеологическа система, родена извън политиката в интелектуалното поле на англо-американските икономисти (Mudge, 2008: 705–708).

вото – икономическа, социална, културна и политическа. Тази идеологическа система разглежда пазара като единствено легитимния източник и арбитър на права, свободи и възнаграждения. Основава се на фундаменталния принцип за превъзходство на индивидуализираната пазарна конкуренция за сметка на колективните форми на организация. Характеризира се и с ясно изразено презрение към политиката, бюрократите и социалната държава (Mudge, 2008: 706–708).

Неолиберализмът представлява избирателна преработка на класическата политическа икономия, която запазва централната ѝ идея, че свободният пазар е основната предпоставка за свободното общество, при което свободата се разбира изключително като свобода на индивида от държавната намеса, свобода, разбирана като пълна свобода на пазарните отношения в опозиция на идеята за социална или за протекционистка държава (Peters, 2001: 14–15). Докато в кейсианската следвоенна социална държава, съществувала в Западна Европа до 70–80-те години на миналия век, държавата отговаря за осигуряване на материалното благосъстояние на гражданите си, неолиберализмът предпочита минималната държава, като счита, че всички основни социални и икономически функции на държавата трябва да се предадат на властта на свободния пазар и частните икономически субекти. Призивът за „повече пазар“, дерегулация и приватизация са централни теми в дебата по реструктуриране на социалната държава от кейсиански тип (вж. Larner, 2000: 5). Основната политика на неолиберализма е изместването на кейсианската социална държава от политическия дневен ред и поставяне на ударението върху сравнително неограниченото действие на пазара, като често този подновен интерес към пазара се асоциира с глобализацията на капитала. Новите форми на глобализирано производство принуждават националните правителства да изоставят привързаността си към социалната държава и вместо осигуряването на пълна заетост и социална политика на включване на всички нуждаещи се прослойки от населението в социалното подпомагане, те се фокусират към повишаване на икономическата ефективност и конкурентността на държавата в рамките на международната общност (Larner, 2000: 6–7; Schwartz, 2001)[105]. По този начин неолиберализмът се отличава със своята транс- и наднационалност, т.е. с дейност и организационни форми, които лежат извън границите на националната държава. Той се простира над националната политика и не се проектира върху политическото разделение „ляво – дясно“ (Dezalay & Garth, 1998; Holmes, 2000; Hay, 2004). Транснационалните мрежи от активисти и неправителствените организации, защитаващи свободния пазар, десните и през последните 15–20 години и левите политически елити са ключовите сили, които стоят зад неолибералното родословие (Mudge, 2008: 708).

---

[105] По-нататък ще разгледаме комерсиализацията на вече минимизираните социални политики на съвременната държава.

Неолиберализмът се основава на няколко ценности, превърнати в принцип на управление: индивидът, свободата на избор, пазарът, ненамесата в частните инициативи и минимизиране ролята на държавата (Belsey, 1996). За основна човешка ценност се издига ценностният релативизъм или безусловното право на индивида сам да избира и сменя по свое желание своите ценности. Този нов дневен ред, наложен от неолибералните идеи и неговите пропоненти, се популяризира и поддържа агресивно от неправителствени организации и корпоративни представители, подкрепени от мощни интернационални организации като Световната банка и МВФ (Marchak, 1991, цитиран от Larner, 2000: 7). В тази връзка не е случайно провъзгласяването на гражданското общество като „естествен“ противовес на държавата и широко разпространената концепция (особено в Източна Европа) от началото на 90-те години на миналия век, че гражданското общество се олицетворява именно от неправителствените организации (вж. Gulalp, 2013). В повечето случаи тези неправителствени организации представляват интересите не на „гражданското общество“, а на мултинационалния капитал. Така неолиберализмът се явява нов политически дневен ред и програма за реформирането на социални политики с цел унищожаване на „социалното“ в тях за сметка на развиването на икономическата рационалност на обществените институции в рамките на свободния пазар.

Неолиберализмът означава по-малко държава, но това не означава по-малко управление. Той проблематизира държавата и определя нейните ограничения чрез позоваване на индивидуалния избор. Осъществява се „раздържавяване“ на социалната държава, където конкуренцията и изискванията на потребителя определят правилата на обществените услуги (Larner, 2000: 13; Walters, 1997; Crouch, 2004). Понятието за национална общност се измества от едно ново разбиране за обществото, основано не на социалното, а на индивидуалното, при което не само фирмите, но и държавите и отделните индивиди се борят да бъдат конкурентоспособни.

Комбел и Пидерсен описват неолиберализма като набор от институционални промени в мащаб, невиждан след Втората световна война, и като проект, който се опитва да трансформира някои от основните политически и икономически споразумения на следвоенния период (Campbell & Pedersen, 2001: 1). Държавната политика на неолибералната държава прилага либерализация, дерегулация, приватизация, деполитизация и монетаризъм като основни реформи за трансформиране на социалната държава в неолиберална. Тези реформи целят изваждане на държавата от бизнеса със собственост и на политиците от икономическото управление (вж. Mudge, 2008: 704). През 90-те години на миналия век управленските политики на неолиберализма са очертани във Вашингтонския консенсус чрез пет основни компонента – приватизация на обществените фирми и предприятия, разделение на регулативната власт от изпълнителната, което включва създаването на политически независими централни банки, деполитизация на икономическата регулация чрез изолиране на регулативната власт от политическо влияние и либерализация на националната и международна

икономика чрез отваряне на пазарите за различни участници (Henisz et al., 2005; Mudge, 2008: 719).

Движението към неолибералната утопия за чист и перфектен пазар става възможно благодарение на политиката на финансова дерегулация. По думите на Бурдийо това „...се постига чрез преобразуващи и деструктивни действия, имащи характер на политически мерки, създадени, за да защитят чуждите корпорации и техните инвестиции от националните държави и да поставят под въпрос всяка и всички колективни структури, които могат да послужат като препятствие за логиката на чистия пазар: нацията, чието пространство за маневриране непрекъснато намалява; работническите обединения, които се разрушават чрез индивидуализацията на заплатите ... имащи за последствие атомизация на работниците; дори семейството...“ (Bourdieu, 1998: 97).

Неолиберализмът се явява онази икономическа и управленска идеология и практика, която поражда глобализацията веднъж като мит, чрез който събитията в света не се нуждаят от проблематизиране, и втори път като осъществена реалност. За целите на настоящия анализ ще дефинираме глобализацията като процес на нарастване на ролята на транснационалния и финансов капитал, който е станал наднационален и доминира икономическата и в голяма степен социална политика на националните държави в света.

2. Процесът на отслабване на националната държава

След падането на Желязната завеса и с ускореното развитие на глобализацията започнаха промени, които доведоха до трансформация на взаимоотношението между нация и държава. Тези промени се дължат до голяма степен на неолибералното управление, водещо до изместване на функциите на националната държава. Така една от неочакваните последици на неолиберализма и глобализацията е редуциране властта на държавата и отслабване на връзката между нация и държава като резултат от ерозията на държавния суверенитет (вж. Bauman, 2004: 45–49; Spencer & Wollman, 2002).

Разделянето на икономическата от политическата власт и предаването на националния суверенитет на наднационални образувания, като например Европейския съюз, допринася за отслабването на националните държави, а идеологията на неолиберализма допълнително разрушава социалните им функции и прави проблематична връзката между хората и държавата. Политическите лидери на националните държави са подчинени на наднационалните обединения и в повечето случаи са безсилни да се справят с намаленото ниво на икономическа и социална сигурност, която все по-слабо контролират. Прехвърлянето на суверенитет от националните държави към наддържавни образувания като ЕС и НАТО, както и споменатите по-горе процеси на подчиняване на националните държави на транснационалния капитал водят до унищожаване на ролята на националните държави и суверенитета им такъв, какъвто го знаем до 70–80-те

години на XX век. Военната, икономическа и културна самодостатъчност и самовъзпроизводство на държавите престава да бъде необходим елемент от функционирането им. Икономиката на отделните страни е все по-малко под контрола на държавата, а военната самодостатъчност, особено в повечето страни на Европа, е счетена за ненужна и отдадена на НАТО (вж. Бауман, 1999: 88–93).

С края на държавата на благоденствието (кейсианската държава) постмодерната държава престава да бъде източник на ресурси и сигурност за своите граждани, каквато е била почти до края на Студената война. Това се дължи на отслабването на националните държави под неолиберално управление, както и поради глобализирането на икономиките от наднационалните корпорации, които нямат практически интерес от благополучието и възпроизводството на населението и работна ръка в страните, в които действат, а само от печалбата, която извличат от тях. По думите на Бауман причината за това е лекотата, с която транснационалният капитал мести пари и производства от страна в страна в зависимост от изгодността на условията, които му се предоставят от националните държави – намалени корпоративни данъци, слабо трудово законодателство и евтина работна ръка. За разлика от националния капитал от XIX и началото на XX век, който бе заинтересован от възпроизводството на работната си ръка в рамките на националната държава, в която оперира, транснационалният капитал след изтеглянето си от дадена държава остава след себе си пустиня. Последствията от опустошителната дейност на транснационалния капитал на локално ниво са оставени на националните държави, които обаче вече са силно ограничени във възможността си да се справят с тях поради това, че финансовите потоци са извън контрола на правителствата и поради редицата неолиберални изменения в законодателството и практиките на националните държави, подчинени на привличането на инвестиции и обслужването на транснационалния капитал (вж. Бауман, 1999).

Тези процеси на свой ред трансформират и природата на политиката на идентичността. Днес ние сме свидетели на залез на класовата идентичност и на изчезване на идентичностите, основани на стари йерархии, за сметка на етническите идентичности, религията и пола. Значението на „гражданството“ започна да се изпразва от своето старо значение и да се строи наново, но не на основата на йерархични класови и политически лоялности, а на основата на хоризонтални културни версии на идентичностите (Bauman, 2004).

Така държавата на късната модерност не се нуждае от националната идентичност и националната солидарност в същата степен, както това е било в ранния модерен период, когато държавата трябва да пази своите териториални граници и да утвърждава своята политическа легитимност. Националната държава, която в началото на XX век регулира своята икономика и защитава благоденствието на своите граждани, в края на същия този век се оказва подкопана. Правителствата не могат да поддържат пълна заетост и икономически растеж и да осъществяват преразпределителните си функции в пълна сила, както това е било преди – по време на разцвета на националните държави (Mittelman, 1996;

Gulalp, 2013). Перифразирайки Гюлалп, можем да кажем, че XX век е свидетел на разцвета и залеза на държавата на благоденствието и в двата политико-икономически блока – капиталистическия и социалистическия, заедно с разцвета и залеза на националната общност (нацията), формирана около националната държава (Gulalp, 2013: 32).

3. Аутсорсването на социални услуги от частни фирми и НПО – повеля на неолибералната идеология

Началото на XXI век се характеризира с масирано унищожаване на т.нар. социална държава в Западна Европа и дори в такива социални дейности като здравеопазване, образование, култура и социално дело започва навлизането на пазарните отношения, които определят тези дейности в термините на потребители и пазарни доставчици на услуги. Този процес превръща националните институционални отношения в еквивалент на пазарните отношения. Все повече социални дейности в Западна и Източна Европа се отдават от държавата „на концесия“ на частни предприемачи. Гражданите като представители на нацията, която им гарантира социалните услуги, се превръщат в прости клиенти, а общата сигурност, която държавата е длъжна да им осигури, е силно намаляла поради факта, че социалните дейности също започват да се подчиняват на законите на придобиването на печалба. Съответно там, където тази печалба не може да се генерира, социалните дейности замират (вж. Crouch, 2004).

Социалните услуги и държавата на благоденствието според Кроуч е голямото достижение на XX век и основна част от процеса на демократизация и класовата битка в Западна Европа. Във втората половина на миналия век качеството на социалните услуги става фундаментално за характера и качеството на социалното гражданство, като сред развитите капиталистически страни моделът на държава на гражданите съществува редом с мощен пазарен сектор. Взаимоотношенията между социалната държава и пазарната зона се основават на пълно разделение и дистанция между двете. Според Кроуч напрежението между егалитарните изисквания на демокрацията и неравенствата, които произлизат от природата на капитализма, никога не могат да се разрешат напълно, но в средата на миналия век между тях е постигнат сериозен компромис (Crouch, 2004).

Днес под влиянието на неолиберализма това равновесие между държавния социален сектор и пазара е силно нарушено. Мощните лобита на бизнес интереси питат защо публичните услуги и социални политики да не са поле и за добиването на печалба също като всичко останало в неолибералното общество – защо училищата и здравният сектор също да не се комерсиализират? Въпросът за приватизацията не е само главен въпрос в постсоциалистическите страни, но под въздействие на идеологията на неолиберализма става и един от главните въпроси и практики и на Запад.

Така се въвежда комерсиализацията на социалните услуги, която почива на твърдението, че качеството на социалните услуги ще бъде подобрено, ако съществуващите практики се заместят от комерсиални практики. Съществуващите сектори извън пазара като образование, здравеопазване, култура преминават на комерсиално разположение на пазара и се комодифицират, превръщат се в стока, подчинена на принципите на пазара и чиито услуги са отдадени за продажба. Така социални услуги, които се ползват от гражданите в качеството им именно на граждани, се комерсиализират. На Запад това, което е било изключено от пазара, са били образованието, здравеопазването, определени форми на грижа и подкрепа на децата, финансова подкрепа за възрастните и загубата на работоспособност заради безработица, болест или травма. Тези социални услуги са били изключени от областите за правене на печалба и пазарните отношения, т.е от обхвата на капитализма. Тук ролята на Световната търговска организация (СТО) за либерализиране на пазара и на социални услуги е много голяма. Така гражданският пакет на държавата на благоденствието на Запад силно намалява поради комерсиализацията на социалните дейности. Тази комерсиализация много често води до влошаване качеството на услугите. Като резултат, когато социалните услуги се подчиняват на пазарни и бизнес модели на функциониране, принципите на справедливостта биват нарушени.

Проблемите, които се причиняват на социалните услуги с тяхната комерсиализация, Кроуч нарича деформация (изкривяване) и остатъчност. Проблемът на остатъчността се проявява най-вече в публично-частното партньорство. Последното означава позволяване на частни доставчици да си изберат онези сегменти от социалната дейност, които са най-печеливши, докато като обществени услуги остават онези, които трудно могат да са печеливши и към които частният бизнес няма интерес. Тези трудно печеливши социални услуги са остатъчни и се осъществяват с лошо качество, защото само бедните и политически неефективните се възползват от тях.

Както посочва Кроуч, при неолиберализма правителствата съзнателно отдават социални дейности на частни компании, особено когато са принудени да приватизират, за да запълнят празнини в бюджета си. Обаче тази приватизация и отдаването на частни лица на обществени и социални дейности не се извършва на основата на чисто пазарни взаимоотношения между, от една страна, частните фирми, състезаващи се да приватизират или вземат на концесия социалните дейности, и от друга страна, държавата или местната власт. Пазарните взаимоотношения отстъпват пред политиката, подчинена на бизнес лобиране и връзки на политическите и отговорни чиновници от администрацията с олигополичните фирми, които се явяват основните кандидати за приватизация за сметка на средните и малките фирми, които нямат същите възможности за лобиране като големите компании. В тези взаимоотношения между бизнеса и държавата по приватизация и отдаване на концесия на социални дейности има много малко пазар, ако пазарът въобще присъства. Резултатът е създаването на група от фирми със силно привилегирован политически достъп (Crouch, 2004: 94).

Докато приватизацията е едностранен акт на прехвърляне на обществена и държавна собственост в частни ръце, при отдаването на концесия и публично-частни партньорства взаимоотношенията между държавните власти и частните снабдители на социални услуги са продължителни, като по такъв начин лобирането и взаимната размяна на частни и лични услуги стават перманентни.

Неолибералната мантра за водещата роля на пазара дори в социалните дейности, които са били извънпазарни и при капитализма от средата на XX век, и при социализма, както и мантрата за изначално корумпираното функциониране на държавата като „лош стопанин“, за разлика от частните фирми, се разбива в практиката на политическото бизнес лобиране и избора на публично-частно партньорство и приватизация на фирми, които са близки до властта, което няма никакво отношение към пазара, а по-скоро го унищожава в това социално поле. Неолиберална е и въплътената в практиката идея за редефиниция на границата между държавата и частните интереси като полупропусклива, където частните интереси и бизнесът могат да се месят в държавата и управлението ѝ колкото искат, но не и обратното – държавата да се меси в бизнеса. Правителствата, които се опитват да се намесват в бизнеса, се определят като антибизнес настроени. Тук проличава една от догмите на неолиберализма, която разглежда частния бизнес като изначално притежаващ мъдрост и перфектно знание, за разлика от държавата, която е „идиотична“ (Crouch, 2004: 98). Този довод се използва срещу всички възможни интервенции на държавата в икономиката. Ако фирмата и бизнесът са по-ефективни от държавата, то държавата не може да предложи нищо разумно на бизнеса. Разбира се, при сериозното изкривяване на пазара днес, в който доминират олигополични огромни транснационални компании и където финансовият сектор доминира и продължава да създава стойност „от въздуха“, този аргумент е повече от нелеп. Това не пречи неолибералната мантра за превъзходство на частния бизнес над държавата да води до създаването на неувереност в държавната администрация на всички нива. Тази идеологическа мантра кара държавата да се пълни с консултанти от частния бизнес, които нямат никакво знание за държавно управление, както и служи като мотивация за отдаване на социални и други дейности на концесия и приватизация. Както Кроуч споменава, разликата между етиката на обществените услуги от XIX век и бизнеса, който търси печалба, е отречена и изхвърлена (Crouch, 2004: 100). Ако бизнесът и фирмите се считат за притежаващи превъзходство над държавата, то идеята за ограничаване на влиянието на бизнеса върху държавата и правителството се разглежда като абсурдна. От друга страна, продължителната привързаност към тази неолиберална догма и последващото отдаване на социални дейности на концесия като публично-частно партньорство водят до загуба на експертиза и компетентност в тези дейности на държавните чиновници, което прави отдаването на концесия на тези дейности неизбежно и необходимо.

Така имаме модел на приватизация и маркетизация за обществени услуги предимно на местно ниво, докато малка върхушка начело на правителството се разпореждат с благата, получени от бизнес лобирането и връзките с при-

ватизиращи фирми, които са в симбиоза с властта. Създават се отношения в триъгълника правителство – граждани – частни доставчици на социални услуги. Фридланд пише, че докато гражданите имат връзка само с държавата в лицето на правителството по време на избори, а политиците в правителството имат връзка с избираните от тях частни доставчици на социални услуги, гражданите нямат никакъв достъп и досег с частните изпълнители и така не могат да поставят въпроси към тях за качеството на техните услуги (Crouch, 2004: 101). По този начин правителството е отговорно само за широката социална политика пред гражданите, но не и за осъществяването ѝ (Freedland, 2001). Изборът на верига от подизпълнители на частните доставчици на услуги прави още по-трудно проследяването на отговорността от страна на гражданството.

4. Гражданското общество срещу държавата – ролята на НПО като олицетворение на гражданското общество

С настъпването на неолиберализма и глобализацията стартира промотирането на идеята за „гражданското общество“. Още от началото на 90-те години на миналия век започва разработването на понятието „гражданско общество“ в обществените науки в противовес на понятието „национална държава“. Изследователският интерес трайно се прехвърля от „държавата“ към „гражданското общество“ и „пазара“. Наблюдаваме много интересен процес на концептуализация на демокрацията вътре в „гражданското общество“ за сметка на концептуализацията ѝ в рамките на националната държава (Gellner, 1994; Gulalp, 2013). Популяризирането на идеята за гражданското общество е промотиране на механизмите на капиталистическия пазар за сметка на държавната регулация, което напълно съответства на идеологията на неолиберализма. Фаворизирането на „гражданското общество“ и „политиката на идентичност“ за сметка на националната държава предполага съществено отслабване на социалните функции на държавата (Wood, 1995; Gulalp, 2013: 32–33). Класовите и социалните права изведнъж се превръщат във второстепенни спрямо гражданските права на индивидите (правата на човека) и колективните права на всякакви групи по идентичности, било то етнически, расови, религиозни, джендърни или права на сексуалните малцинства.

Промотирането на гражданското общество се съпровожда от поникването на хиляди неправителствени организации, чиято активност заобикаля държавата и или замества, или подкопава социалните функции на държавата. Основна цел на създателите им е да покажат, че развитието и социалната роля на държавата може да се замести напълно от гражданското общество (в лицето на многобройните НПО), което според тях символизира самоорганизацията на обществото като демократична общност (Gulalp, 2013: 33). Друг е въпросът за палиативната и изключително избирателна роля на тези неправителствени организации по отношение на социалната подкрепа на населението и принужда-

ването на държавата да прехвърли голяма част от социалните си функции на тях заедно със средствата за осъществяването им (вж. Crouch, 2004). Това представлява не нещо друго, а подкопаване на регулативната роля на държавата, което още веднъж увеличава свободата на транснационалния капитал.

След падането на Берлинската стена през 90-те години на миналия век броят на НПО в света се разраства неудържимо под въздействие на неолибералните постулати на Световната банка, обединени в Нова политическа програма (New Policy Agenda). Тази програма поставя ударението върху доброто управление, демокрацията, гражданското общество и доставянето на социални услуги (Wright, 2012: 124–125). В тази програма развитието, гражданското общество и НПО стават почти синоними (Лаверн, 2010: 48; Pears, 2000). Интересно е набляганeто на развитието, приложено към развиващите се и към бившите социалистически страни – развитието е част от инструментариума на модернизационните теории и практики във време, когато навсякъде на Запад доминират постмодернистките теории и модернизационните теории са поставени под въпрос. Схемите на теорията на модернизацията са интелектуално остарели на Запад още през 50-те години на миналия век, но се завръщат през 90-те с определена цел (Pears, 2000: 192; Лаверн, 2010: 55). Тази еволюционистка и модернистка представа за нуждата от развитие на бедните страни ги разглежда като общества, които са недостатъчно развити и от по-низш сорт, поради което трябва да бъдат водени към „Западната“ модерност. И на Източна Европа е отречено правото да се счита за „модерна“, преди да осъществи плановете на западните си донори след падането на Желязната завеса. Причината се крие в целта на западните донори по отношение на бившия социалистически лагер – построяването на капитализъм по проект и по западен дизайн и „износ на демокрация“ към страните от Източна Европа. Затова на Запад определят системната промяна в Източния блок като **преход** от социализъм към демокрация, а не като **трансформация**, както самите учени от бившите социалистически страни я дефинират – преходът е винаги към конкретно и известно бъдещо състояние, докато трансформацията е с неизвестна бъдеща форма и съдържание (Wnuk-Lipinski, 1998).

Неслучайно С. Сампсън говори за „доброжелателен колониализъм“ на Запада спрямо балканските страни, като го разглежда като положително явление, въпреки че признава, че налагането на западното разбиране за гражданско общество, основано на ефикасността на НПО, е последният от чуждите модели, които се опитват да привнесат в региона (Sampson, 2002; Sampson, 2003). Той свързва практиките на развитието с модернизацията и налагането на гражданското общество, като за него „озападняването“ и дикурсът на развитието вървят заедно и са показател за всичко, което Западът дава, за да разпространява своите ценности, които счита по стара европоцентристка традиция за универсални – демокрация, права на човека, индивидуална свобода, свободен пазар, правова държава (Sampson, 1998). Трябва да подчертаем, че т.нар. универсални западни ценности, изброени от Сампсън, са точно неолибералните ценности, които съв-

сем не са универсални и са сравнително нови, обозначени за разпространение от Световната банка в края на 80-те и началото на 90-те години на миналия век. Те съвпадат, случайно или не, с падането на Желязната завеса и разрушаването на социалистическия блок.

Въпреки че НПО в някаква форма са съществували и преди XX век, такива, каквито ги познаваме днес, те възникват след Първата световна война, а след това получават известност, помагайки във възстановяването на Европа след Втората световна война. През 50-те и 60-те години на миналия век нараства интересът на НПО към развитието и модернизацията на Третия свят. След разрушаването на Берлинската стена НПО преживяват бум, увеличавайки броя и присъствието си в това, което един от анализаторите на гражданското общество нарича революция на асоциациите, коментирайки, че „възходът на нестопанския сектор може да се окаже толкова важно развитие от последните години на XX век, колкото и възходът на националната държава от деветнайсети век“ (Salamon, 1993: 1; Wright, 2012: 124).

Твърдението на Салъмън е директно противопоставяне на нестопанския сектор на националната държава, каквато е и основната идея на Вашингтонския консенсус, заложена в бурното развитие и финансиране на НПО във века на неолиберализма и глобализацията. Както отбелязва Д. Лаверн, през 80-те години на миналия век неолибералните икономисти преобразуват Световната банка в основен агент на Вашингтонския консенсус, който се стреми да наложи политики на дерегулация и приватизация в задлъжнелите страни, като дейността на НПО се явява опит за хуманитарна компенсация на неолибералните проекти на Рейгън и Тачър, изискващи намаляване на социалните разходи на държавите. От НПО се очаква да създадат свои фондове за социални инвестиции, щедро финансирани от редица държавни и близки до държавата (предимно американски) институции и организации, които да облекчат суровите последствия от неолибералните преобразувания (Лаверн, 2010: 49–50). Претенциите на Световната банка в този процес на развитие на социални политики чрез НПО е да се бори с бедността и да спомага за човешкото развитие, които цели явно противоречат на икономическите ѝ политики. Със своите директни финансови и икономически действия Световната банка не само не намалява задлъжнялостта на „развиващите се“ страни, но значително я увеличава, предизвиквайки по такъв начин увеличаване на бедността в тези страни без възможност за развитие. Лицемерието на елитите, стоящи зад тази институция, са стряскащи и потвърждават редица тези в последната книга на Д. Минев за решаващата роля на елитите и тяхната целева рационалност в определянето на социалните и икономическите политики в национален и световен мащаб (Минев, 2021). Идеологическият новоговор, създаден за неправителствения сектор, изобилства от кухи и противоположни на действителните цели на елита понятия, едно от които е т.нар. добро управление (good governance), чрез което се твърди, че може да се „пребори“ бедността. Стотици хиляди статии са написани, опитващи се да изяснят и защитят това понятие, като така усилват идеологическата „парадигма“ на нео-

либералния новоговор по отношение на НПО. Според този новоговор международни органи като Международния валутен фонд, ООН, Световната банка и ОССЕ насърчават като цяло изпълнението на стандартите за добро управление.

Според Световната банка доброто управление трябва да има три аспекта: първо, формата на политическия режим; второ, процесът, чрез който се упражнява власт при управлението на социалните и икономическите ресурси на дадена държава, и трето – способността на правителството да разработва, формулира и прилага политики и функции по освобождаване от отговорност. Доброто управление може да се определи като механизъм за управление на ресурсите, което има за цел да постигне продуктивно и ефективно развитие. По този начин доброто управление ще бъде постигнато, когато има балансирана система между държавния елемент и обществената институция (обществена организация, неправителствени организации, средства за масова информация и т.н.) в процеса на разделение на властта и няма никой от тях, който има абсолютен контрол над него (Stankowska, 2014: 45). Формата на политическия режим е, разбира се, неолиберална демокрация, така, както се разбира от Вашингтонския консенсус. Интересен е третият аспект на доброто управление, който открито проповядва и изисква освобождаване от отговорност на правителствата, без тази отговорност да се прехвърля на НПО. Не е дефинирано какво се разбира под „продуктивно и ефективно развитие“, но е подчертано, че в балансираната система между държавата, от една страна, и неправителствените организации и средствата за масова информация, от друга, нито една от тези две страни не трябва да има пълен контрол над системата. Така държавата и НПО се явяват равнопоставени властови центрове при „доброто управление“, а държавата в лицето на правителствата трябва да се освобождава от отговорност, прехвърляйки властта си на НПО.

Преминаването към използване на НПО като доставчици на услуги от началото на 90-те години на миналия век съгласно Новата политическа програма на Световната банка, измества правителствата на развиващите се страни. Вместо да помагат на държавите да изграждат институционален капацитет, донорите на НПО финансират частни участници за управление на основни услуги. По този начин слабото държавно социално осигуряване, част от неолиберализма на минималната държава, се превръща в перманентно, тъй като западните донори не предоставят подкрепата, необходима за укрепване на държавното осигуряване и допълнително го подкопават, като осигуряват много по-щедро частно осигуряване чрез НПО (Wright, 2012: 128). Според Райт ако министерствата на здравеопазването и образованието например получат достъп до същото ниво на финансиране като НПО, те също биха могли да предоставят същите услуги по ефективен начин (Wight, 2012: 128; Edwards & Hulme, 1998). Този процес, добре описан от Г. Райт, измества правителствата чрез пренаписване на социалния договор между правителството и гражданите. Това е така, защото връзката на отчетност между частен участник, неправителствената организация и нейния клиент е много различна от връзката между гражданин и правителство. Това

води до появата на „франчайз държави“ (Wood, 1996) – държави, в които правителството не е отговорно пред своите граждани, тъй като вече не им предоставя услуги. Вместо това правителството осигурява слаб централен надзор за нестабилна мрежа от услуги, управлявани от НПО. Например в Гана и Хаити НПО осигуряват почти 80% от основните социални услуги за сметка на държавата (Wright, 2012: 129). Така се изпълнява един от основните идеологически постулати на неолиберализма за изместване на държавата от „гражданското общество“ в лицето на НПО. Тази практическа идеология намира простор за развитие и в Източна Европа, където по думите на Достена Лаверн „идеята за автономно гражданско общество, надзиращо действията на правителството, подпомагащо напредването на либералната демократизация и предпазващо от „завръщането на комунизма“, привлича както прагматични експерти, така и романтични интелектуалци“ (Лаверн, 2010: 52). Осъществяването на тази идея в практиката бележи края на социалната държава и на Запад, и в постсоциалистическите страни.

Гражданското общество се разбира като сбор от НПО, за които определящ е анти-държавният дискурс и които са достатъчно силни, за да се противопоставят на държавата и да я контролират. Осъществява се политическа мобилизация на НПО (но не и на населението, което се държи от НПО аполитизирано) срещу държавата и институциите ѝ. Идеологията за гражданския контрол върху държавата налага неподчинението, протеста и конфликта като път за налагане на новия демократичен обществен ред (Лаверн, 2010: 160–161; Gellner, 1994; Korosenyi, 1999: 237).

Мозъчните тръстове първи се появиха не само в България, но и в Източна Европа и придобиха легитимността на опозиция, която не е съсредоточена в политическото, като опозиционните политически партии например, а формира опозиция между гражданското общество и държавата. В това противопоставяне НПО се опитват да се легитимират като представители на народа срещу потисническата държава (вж. Лаверн, 2010: 166), като прескачат политиката, където се осъществява представителството на интересите в европейската представителна демокрация. НПО претендират да дават властта на гражданите, като ги правят равни пред институциите, като с това според тях гражданското общество упражнява директно участие в политиката и в управленските процедури. Това, което НПО правят на практика обаче, е да легитимират не гласа на народа, а на своите донори чрез представяне само на онези интереси и проблеми, които са от значение за тях, а не за хората.

Мозъчните тръстове у нас се занимават с осъществяването на законодателни промени, законодателно лобиране, бизнес лобиране в икономическата област за точно определени фирми на донорите, които обикновено са американски, формиране на кадри за създаване на клиентелистки мрежи от НПО и тяхното поддържане. Експертите на мозъчните тръстове използват медиите не само за влияние върху общественото мнение, но и по конкретни поводи – за да защитават интересите на определени бизнес актьори по политически или

икономически причини. Писането на проектозакони в икономическата област и лобирането на тези проекти в парламента са едни от основните дейности на големите НПО мозъчни тръстове у нас. Те получават поръчки за писане на проектозакони под формата на проекти от чуждестранни донори. Например системата с лицензионните режими на бизнеса в България е дело на точно определени НПО (Лаверн, 2010). Задачата на тези НПО не се изчерпва само с писането на законопроекти и тяхното рекламиране чрез медиите, но и в лобирането им в Народното събрание чрез определени депутати, които предлагат закона и формират законодателно мнозинство. Нещо повече, редица деятели на НПО мозъчни тръстове се използват като експерти от парламента и други държавни институции. При това те не се свенят да заявят, че защитават интересите на бизнеса, т.е. лобират за определени бизнес интереси, но това не противоречи на философията на тяхното НПО, която е по-малко държава и повече пазар, като твърдят, че създаването на пазарна икономика минава през „намаляване икономическата роля на държавата“ (Лаверн, 2010: 417–420). От посоченото по-горе става ясно, че най-видните представители на „гражданското общество“ у нас според идеологията на Световната банка не защитават гражданския интерес, а конкретни бизнес интереси, продиктувани от интересите на техните външни донори и от заплащането, което получават като консултанти на бизнес групи. Това не пречи на държавата да привлича същите лица като експерти на държавни органи. Именно мозъчните тръстове у нас създават мрежите от многобройни НПО в страната. Лаверн дава пример за създаване на НПО през 1995–1997 г., имащи за цел защитата на каузи срещу административните власти или срещу централната власт на държавата (Лаверн, 2010: 172).

По думите на Лаверн ролята на мозъчните тръстове като медиатори в икономическата област се ограничава до локален превод на международните икономически интереси и до износ на локална информация в служба на международните инвеститори (Лаверн, 2010: 422). Така „гражданското общество“, представлявано от НПО, защитава интереси, които нямат нищо общо с обществото и хората, които претендират да представляват, нито дори със страната, в която функционират.

Докато първите НПО у нас са под формата на мозъчни тръстове, имащи за цел налагането на идеята за гражданското общество, демокрацията, а на практика подкрепа на властта на СДС, след падането на правителството на Виденов през 1997 г. и началото на процеса на същинска трансформация и „преход“ към капитализъм у нас основната им цел се променя съобразно плана на донорите им – целта вече е развитието на мрежи от клиентелистки НПО (създаването и събирането им в по-големи коалиционни структури), които да развиват способността на местните общности да участват в социални политики чрез провеждането на лобистки кампании. По думите на Лаверн работата на тези мозъчни тръстове се основава на американския опит за лобизъм и започва с изготвянето на карта на страната с типология на местните общности и на възможните проблеми, които биха могли да подлежат на практическо експериментиране

(Лаверн, 2010: 172–173). Целта на експеримента е по-нататъшно подкопаване на държавните институции и власт и съсредоточаването ѝ в определени НПО (съсредоточаването ѝ в „гражданското общество“ според идеологията на Световната банка и донорите на мозъчните тръстове). Гражданското общество е синоним на НПО и света на проектите. „Изграждането на гражданското общество предполага създаването на структури, които да могат да формулират и да реализират „проекти“. Практиките на изграждането на гражданското общество на Балканите създават общество на проектите“ (Sampson, 1996: 260; вж. Лаверн, 2010: 171). По този начин представителството и защитата на интересите на определени социални групи от населението излизат от политическото, от политиката и се съсредоточават в тихия залив на деполитизираните проекти, осъществявани от НПО, но винаги в нечий интерес, в интерес на донорите. Локалните интереси са само видимата форма, зад която се осъществяват интереси, цели и идеологии на мощни елитни и икономически групи.

Основните цели на НПО, особено на регионално равнище, са свързани с разрешаването на конкретни местни проблеми, като част от стратегията на НПО са медийното разгласяване на тези проблеми и опитът да се съсредоточи съзнанието на местното население върху тях, като разрешаването дори само на малка част от тези проблеми се пропагандира като голям успех за НПО. Този начин на работа на НПО представлява заместване на създаването на евентуални политически опозиционни структури на местно ниво, заети с разрешаването на причините за тези проблеми, със сурогата НПО. НПО се съсредоточава върху конкретна мозайка от проблеми, като не търси логическата връзка между тях, а се опитва да разреши всеки един чрез създаването на НПО, но не на плоскостта на политическото чрез търсене и създаване на политическо представителство, което би разрешило на национално ниво самите източници на местните проблеми. Така НПО се явява пречка за създаването на политическо представителство на социалните групи у нас и на осъзнаването на местните проблеми като част от националните и като произтичащи от социални и икономически интереси, които са поле на борба на политическо ниво и трябва да бъдат защитавани там. В този смисъл НПО се явяват силен деполитизиращ фактор на локално равнище, докато на национално ниво тези от тях, които се представят като „мозъчни тръстове“, изпълняващи волята на своите донори, имат съвсем определен политически профил и защитават конкретни политически задачи. Митът за „доброто управление“, който е посочен от Световната банка като ръководен принцип в работата на НПО, е насочен, първо, срещу държавата, която се стигматизира като неспособна да предложи такова, и второ, като заместваща структура на политическата борба с палиативни и разрешаващи евентуално последствията от социалните конфликти, но не и причините им. С други думи, НПО пречат за осъзнаването на местните проблеми в термините на политическо представителство на социални и икономически интереси и на разрешаване на социалните конфликти на политическо ниво, с което предизвикват деполитизация на обществото на локално равнище.

5. Легитимност на НПО в обществото

За намаляващата легитимност на НПО в редица страни пишат много автори, които наблягат преди всичко на факта, че донори на НПО се явява предимно държавата и редица държавно спонсорирани агенции (Wright, 2012: 125–126; Edwards & Hulme, 1998: 14). Както Райт правилно отбелязва, легитимността е свързана и с понятието за независимост. Ако една НПО е подчинена на прищявката на донора, тя е обект на постоянно променящия се политически фокус на този донор (Wallace, 2004). Райт цитира една африканска поговорка, споделена от Крамер: „Ако имате ръка в джоба на друг човек, трябва да се движите, когато той се движи“ (Kramer, 1981: 158). Следователно легитимността е не само концептуално важна, но има реални последици за развитието на практика, тъй като променящата се мода в западните донорски държави може бързо да измести финансирането от много необходими проекти в държавите получатели към други не така нужни. Според Райт най-прякото отслабване на легитимността настъпва, когато НПО не просто държи ръка в чуждия джоб, но всъщност се управлява от западни правителствени, корпоративни или политически интереси, които могат да използват предполагаемата легитимност и независимост на НПО като фасада. Пишейки за американските НПО, действащи в Камбоджа, работещи срещу управляващата партия там, Райт заключава, че е ясно, че НПО нямат легитимност и че насърчават западната хегемония, както и че НПО са по-малко троянските коне на империализма (Wallace, 2004) и повече откровени политически инструменти на Запада (Wright, 2012: 126).

НПО имат лош имидж и в България, който далеч не съвпада с претенциите им за представителство на „гражданското общество“ и обикновените хора. „Защо когато някой каже НПО, първата асоциация обиковено е крадене, а не защитаване на обществения интерес? Заради тичането след парите на донорите, а не след интересите на гражданите... Онези, които бяха създавани и крояха проекти само за да усвоят „едни пари“, преобладаваха“ (в. Капитал, 2007; Лаверн, 2010: 496). Самият генезис на НПО е донорски, и то предимно американски, и това предопределя целите и работата на НПО да защитават предимно интереса на своите донори, а не обществения интерес. Както подчертава Лаверн, проектите на НПО, поръчани от донорите, не отговарят на нуждите на „гражданското общество“, а по-скоро обслужват връзката между западните донори и местните политически елити. Тази връзка може да бъде определена дори като основана на клиентелистки отношения, които не предоставят никакъв продукт от полза за населението (Лаверн, 2010: 506).

Според представителите на НПО зависимостта им от чуждестранните донори се компенсира от липсата на финансиране от държавата, което, пак според тях, им позволява да изпълняват ролята на коректив на правителствената и държавна политика, т.е. позволява им „да борят“ държавата, каквато е и целта на създателите на идеята за НПО. В последните 10–15 години те не могат да се похвалят и с независимост от държавно финансиране.

На 1.01.2018 г. влиза в сила Законът за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (обн. ДВ, бр. 74 от 20.09.2016 г.), с което се стартира финансиране от страна на държавата на дейностите на НПО. С този закон по примера на САЩ и на редица страни от Европейския съюз започва финансиране от страна на държавата за дейностите на НПО. За целта ежегодно се изразходват средства от държавния бюджет. Така неолиберална държава сама отглежда и финансира НПО мрежата у нас с цел да прехвърли част от функциите си по социална политика на нея и да отгледа паралелен център на власт, който да я конкурира и който в добавка не е избиран от народа, не представлява никоя социална или регионална група от населението и не може да бъде контролиран. Така държавата започва да финансира собствения си „гробокопач“.

Лаверн предлага и периодизация на финансирането на НПО у нас, което започва през периода 1990–1995 г. с донорство на НПО, които подпомагат опозицията в лицето на СДС, и продължава през 1995–1998 г. под формата на грантове, които подпомагат НПО, борещи се срещу социалистическото правителство на Виденов. След победата на СДС през 1997 г. задачите на финансирането се променят и целят създаването на мрежи от локални НПО, координирани от мозъчни тръстове, които образуват организации партньори. Например програмата на USAID разпределя грантове и подгрантове, като с последните финансират 253 проекта на НПО, свързани с местните общности, ръководени от подкрепяща организация в лицето на определени мозъчни тръстове. Мозъчните тръстове са натоварени със задачата да развиват мрежи от НПО за провеждане на кампании за лобиране на нивото на местната, регионалната и националната власт с цел да проникнат в областите, където се вземат политически решения (Лаверн, 2010: 518–522). Така целта на НПО и техните донори е не развитие на „гражданското общество“, а неговото манипулиране чрез определяне на областите, където то може да влияе на политическата власт във вземането на решения, нямащи нищо общо с разрешаване на проблемите на хората, а със задачите на донорите за определяне на дневния политически и икономически ред в страната. В този смисъл НПО, създадени „отдолу“, от хората на местно ниво, е трудно да бъдат открити у нас.

След 2002 г. редица западни донори организират оттегляне на финансирането на НПО, което през същата година съставлява 90% от средствата на българските НПО. Финансирането от западните донори съвсем намалява след приемането ни в Европейския съюз (Лаверн, 2010: 518).

Някои автори считат, че идеята за създаване на НПО като доброволни асоциации на автономни индивиди не е приложима за обществата от Източна Европа. Според Сардамов мащабните социални разместванията в продължение на десетилетия все още не са довели до унищожаване на етническите общности, разширените семейства и народните традиции, което е характерно за Северозападна Европа и особено за Съединените щати. В резултат на съществуването на тези етнически и семейни общности и традиции процесите на човешка

индивидуализация и социална диференциация на Балканите са направили много по-малък напредък: индивидите са останали по-интимно вградени в своите социални и комунални условия. Те все още се определят преди всичко като членове на роднински или въображаеми роднински (етнически) групи и връзки. В тези социални условия повечето хора са запазили „естествена“ склонност да преследват своите социални, икономически и политически приоритети чрез мрежи за взаимно доверие и солидарност, основани на личен контакт, и остават доста скептични към безличните институции и договорни асоциации, обединяващи непознати. Според Сардамов в райони като Югоизточна Европа мрежите за взаимно доверие и клиентелистките мрежи остават толкова стабилни, че в продължение на много десетилетия визиите за политическа общност остават илюзорни. В резултат на това, независимо от социалните и политическите промени, обществата остават доминирани от сплотени „мафии“, преследващи тесни лични интереси. Политическите институции и различни асоциации са проникнати от клиентелистки мрежи и съпътстващи произволни тълкувания на формални правила и норми (Sardamov, 2005: 392; Sampson, 1996; Mouzelis, 1995; Hayden, 1992). В тази социална среда НПО естествено се вграждат в клиентелистките мрежи на мафиотизираната среда, което по никакъв начин не означава, че социалната среда е виновна за слабата им легитимност у нас.

НПО се възприемат не като доброволни асоциации за колективно отстояване на интереси на населението, а като финансирани отвън образувания от хора, преследващи личните си цели за персонално обогатяване, които в добавка изпълняват поръчките на своите спонсори и се характеризират с „колективна безотговорност“. Те лобират за промяна на закони, без да бъдат избрани от никого, т.е. не представляват никого освен своите спонсори и не отговарят за своите действия пред никого. При това положение е много трудно за НПО да придобият каквато и да е легитимност сред населението у нас, което не им пречи да имат сериозна клиентела сред политическия ни елит.

6. Законът за социалните услуги и конституиране на НПО като основни доставчици на социални услуги у нас

> *Крайно време е управляващите и националните телевизии да разберат, че когато нервен чиновник, обигран водещ или лукав НПО-джия излязат по телевизията да кажат, че няма проблем, всички червени лампи на българина светват. Той веднага разбира, че става дума за милиони. А когато тези пиар кампании продължат повече от пет дни, българинът вече е твърдо убеден, че става дума за стотици милиони или дори милиарди.*
>
> Арх. Христо Генчев и д-р Марин Генчев (Генчев, М. и Х. Генчев, 2019)

По-горе разгледахме различните етапи на развитие на НПО у нас – от мозъчните тръстове с пряко влияние върху законодателната и опозиционна политика у нас с ясна цел да създадат паралелен на държавата център на власт, до изграждането на мрежа от НПО по места, пряко ръководени от мозъчните тръстове и подчинени на тях. С тази мрежа от НПО се „решават“ местни проблеми чрез определяне на областите, където те могат да влияят на политическата власт във вземането на решения, свързани със задачите на донорите за определяне на дневния политически и икономически ред в страната. Третият етап в развитието на НПО е оформянето им като доставчик на социални услуги. Този етап не може да се осъществи без активната роля на неолиберална държава, която започва да финансира НПО мрежата у нас с цел да прехвърли част от функциите си по социалната политика, създавайки алтернативен център на власт, без да има реален контрол върху него.

Този трети етап от развитието на НПО и реалното им включване в законодателната и изпълнителната власт у нас започва със създаването на Стратегията за детето 2019–2030 и последвалия Закон за социалните услуги 2019. Стратегията за детето не успява да се внедри в страната заради силния обществен отпор на гражданите, затова последвалият Закон за социалните услуги е направен така, че съдържа в себе си много от елементите на Стратегията за детето. Представители на родителите посочват, че такива огромни промени в законодателството на страната не са правени през последните 25 години. Чрез Закона за социалните услуги се приеха множество изменения и допълнения към 27 закона, между които Законът за закрила на детето, Семейният кодекс, Законът за защита от домашното насилие, Законът за здравето, Законът за предучилищното и училищното образование и много други, които са нагласени така, че социалните услуги да бъдат доминираща цел на закрилата на децата в България (Стоянова, 2019; Лафчиев, 2019). Според Лафчиев целта е една – не да се защитават самите деца, а да се раздадат максимален брой скъпи социални услуги около тях (Лафчиев, 2019). Извършва се открита комерсиализация на социалните услуги у нас и приватизация на грижата за децата. Както казват Арх. Христо Генчев и д-р Марин Генчев, бизнес компонентата в Закона за социалните услуги има потенциал да осигури стотици милиони приходи на наши и международни НПО (Генчев и Генчев, 2019). Според Лафчиев „досега идеологията, както и по Конституция, беше държавата да полага социална грижа. От тези промени в законите нататък грижата ще се превърне в услуги – услугите стават частни, а частниците получават много милиони левове държавни и европари, за да се изхранват. Тази година бюджетът за социални услуги е скочил от 70 на 240 милиона лева, а за догодина има обещания за още по-голямо увеличение. Т.е. оказва се, че докато социалната грижа беше държавна, се получаваше така, че не се отделяха никакви пари“ (Лафчиев, 2019).

Така със Закона за социалните услуги се стартира процес на сериозно финансиране на НПО от страна на държавата с цел извършването на социални услуги от НПО вместо от държавата. Всъщност този закон е стройна система за

финансово подпомагане на определени институции и НПО. Това е и процес на легализиране на влизането на частния сектор в социалната сфера. Държавата абдикира от една от основните си роли – да помага на по-слабите – и прехвърля тази грижа към доставчиците на социални услуги в лицето на НПО, без да има ясен контролен механизъм над дейността им. Дори държавната политика се разработва и провежда заедно с НПО – чл. 23 ЗСУ: „*Държавната политика в областта на социалните услуги се планира, разработва и провежда в сътрудничество с държавните органи, областните администрации, органите на местното самоуправление, социалните партньори, доставчиците на социални услуги, юридическите лица с нестопанска цел за обществено-полезна дейност, висши училища, професионални организации на специалисти, предоставящи социални услуги, международни организации и лицата, ползващи социални услуги*“.

Доставчиците на социални услуги добиват правото да бъдат социален орган за сметка на държавата. Според адвокати по семейно право законът е лобистки. „Чужди неправителствени организации си направиха закон, който да им създаде добри условия за печалба.“ Според тях върху над 1600 НПО у нас е невъзможно да се осъществи контрол (в. Труд, 2019). Частни фирми, каквито на практика се явяват НПО, изземват държавни функции със съгласието и подкрепата на неолибералната държава. На тези частни доставчици се делегират множество доскоро държавни правомощия, измежду които: почти цялата дейност, свързана с „приемната грижа“ – набиране, оценяване, обучение, адаптиране, „наблюдение на отглеждането“, сключване на договори с приемните семейства. При спорове за родителски права тяхното становище дали родителите са годни за родители ще се използва пред съда.

В първоначалната версия на Закона за социалните услуги се налагат задължителни социални услуги от частни лица, доставчици на социални услуги, включително и чуждестранни, които например решават дали едно дете ще бъде отнето от семейството му или не. Така се дава възможност на НПО да решава дали едно дете ще стане предмет на социална услуга, която НПО „доставя“ и за което получава пари. В ярък конфликт на интереси същата НПО след това доставя социалната услуга по настаняването на детето „в риск“ в приемно семейство, дори осиновяване в чужбина. Така законът стимулира отнемането на деца и възможността да се прави бизнес от социални услуги. Никъде обаче не се предвижда понасяне на отговорност за доставчиците на социални услуги.

За дейността си НПО-тата – доставчици на социални услуги, получават пари от бюджета и от многобройни чуждестранни спонсори. Финансирането на тези частни доставчици е от три източника: 1) от държавния бюджет; 2) от такси от гражданите, които доставчикът сам си определя (чл. 48(3) от ЗСУ), и 3) от частните им спонсори – чл. 41 от ЗСУ. Със Закона за социалните услуги се въвеждат такси за извършването на социална услуга, които не са регламентирани никъде, а самата социална услуга, извършвана от НПО, е въведена в закона като „задължителна“. Неслучайно Светият синод предупреждава, че нормативната

уредба на закона „създава нова конструкция в социалните отношения с водеща роля на частните доставчици на социални услуги – основно НПО, които могат да бъдат проводници на чужди интереси, вредни за обществото ни“. Законодателят свободно разрешава чуждестранно финансиране на доставчиците на социални услуги, като чуждестранните НПО дори няма да се нуждаят от лиценз по българските закони и стандарти. Светият синод пита: „Ако социалните услуги ще се предоставят от частните доставчици и без парично възнаграждение, то каква е мотивацията им те да ги финансират... Ако пък социалните услуги ще се предоставят срещу такси, определени от толкова много частни доставчици, то безспорно е, че ще се преследват и икономически интереси, които са несъвместими с грижата за бедните, сираците, старците, инвалидите, децата в риск“ (Софийска Света митрополия, 2019). Така НПО като доставчици на социални услуги се явяват незаобиколим посредник между обществото и държавата, на които обществото е длъжно да изплаща такси за социалните услуги, които те предоставят.

Освен това държавните органи „насочват“ родителите към социални услуги и те са длъжни да ги ползват (чл. 138а(3) от СК): *По предложение на дирекция „Социално подпомагане“ в производства по тази глава съдът с решението може да определи ползване на задължителни социални услуги от родителите, самостоятелно или заедно с детето“*. Така мерките за „закрила на детето“ се представят като социални услуги, включително задължителни по чл. 88(2) от ЗСУ: *„Родителите и лицата, които полагат грижа за деца, са длъжни да ползват определените от съда и дирекция „Социално подпомагане“ социални услуги в изпълнение на мерки за закрила на детето“* (Стоянова, 2019).

Вменява се и задължение дори на държавни органи за предоставяне на лични данни и всякаква информация и съдействие на частните „доставчици“ – чл. 81(1) ЗСУ: „*При изготвянето на индивидуалната оценка на потребностите и на индивидуалния план за подкрепа доставчикът на социалната услуга може да иска информация, съдействие и становища от държавни органи, общината, личния лекар на лицето, семейството и близките на лицето, лечебни заведения, институции в системата на предучилищното и училищното образование и други институции и доставчици на социални услуги, като те са длъжни да ги предоставят в рамките на срока, определен от доставчика“*.

Доставчиците на социални услуги обучават държавните служители как да „насочват“ гражданите към техните услуги, а самите държавни служители са длъжни да участват в тези обучения (чл. 120–121 ЗСУ); информация за техните услуги ще има по всички учреждения и те ще „насочват“ потребителите (чл. 82 ЗСУ). И правната помощ става социална услуга (Стоянова, 2019).

Законът за социалните услуги също преизвика остра обществена реакция, като този път привлече и политическа сила, която се намеси в неговото одобрение. ВМРО се обяви против засилването на неправителствения сектор и прекомерната му намеса във въпросите на семейното право. Те успяха да отложат влизането в сила на Закона с шест месеца и инициираха редица поправки в него.

Интересна е реакцията на НПО срещу това забавяне и поправките в Закона, инициирани от ВМРО. В края на 2020 г. седемдесет български НПО отговориха със сигнал до Европейската комисия, Комитета за правата на детето и други международни организации. Според тях „проектът на ВМРО отнема права на децата... Българските деца са в риск да останат без помощ при насилие, а техните права ще бъдат нарушени, ако се приемат промените на ВМРО в Закона за закрила на детето. Проектът на ВМРО прави почти невъзможно извеждането на насилвано дете от дома на родителите, които го тормозят, слага сериозни пречки и пред осиновяванията“ (НПО-та със сигнал до Брюксел, 2020). Според изпълнителния директор на Националната мрежа за децата Георги Богданов проектът на ВМРО променя същността на закона и оставя децата без права и закрила. Истински абсурд било изискването подателят на сигнал за дете в риск да подписва декларация за истинност, защото тогава човекът, който подава сигнала, се превръща в детектив. „Тези предложения [на ВМРО] са част от поредица от действия, застрашаващи правата на децата в България. През последните години националистически партии и популистки организации превърнаха българското общество в обект на дезинформация и пропаганда, използвайки темата за закрилата на децата и свързаното с нея законодателство. В резултат българските детски правозащитни организации станаха обект на нападки, а отделни активисти са системно оклеветявани в публичното пространство“, пишат в позицията си от Национална мрежа за децата (НПО-та със сигнал до Брюксел, 2020).

Има опит и за промяна на пропагандата на НПО и формиране на нова визия за тях – докато в началния етап на тяхното функциониране в България те се самопредставяха като организации, противостоящи на държавата и заети с борба срещу нея в полза на пазара, днес след масовото негативно отношение към тях НПО вече се самопредставят като държавни организации. Ето как проф. Нели Петрова представя това ново самоописание на НПО у нас: „Кои са нещата за НПО, които ми се иска да кажа? **На първо място е важно да се каже, че неправителствените организации са държавни организации, важна присъща характеристика на демократичната държава.** Те са израз на правото на хората да се сдружават и да допринасят за добруването именно на държавата. Правителствата са изпълнителната власт на държавата и те изпълняват своята власт чрез правителствени дейности и структури. Структурите, които хората, гражданите на държавата създават, са граждански и са неправителствени, защото не са създадени от правителствата. **НПО са организации на частната гражданска инициатива.** В демократичното общество частната инициатива на хората е в основата на просперитета. Предприемаческата инициатива се осъществява чрез различни частни стопански организации – фирми, обединения и пр. НПО са частни организации, но с нестопанска цел...“ (Петрова, Н. НПО Институт по социални дейности и практики). Така НПО се явяват едновременно държавни организации и организации на частната инициатива. Организации на частната инициатива са и всички комерсиални частни фирми у нас. Следвайки логиката на Петрова, трябва да провъзгласим всички частни фирми у нас за

държавни. Тази философска прелюдия в изказването на Петкова цели да убеди читателите в необходимостта от одобрение на НПО като доставчик на социални услуги по смисъла на Закона за социалните услуги. По-нататък тя твърди, че „най-добрите практики в предоставянето на такива услуги са именно в НПО, че професионалната експертиза в тази област е в НПО... Причината за това по-високо качество на социалните услуги, предоставяни от НПО, е първо в пазарния принцип на работа... Тяхната дейност в много отношения „дърпа“ качеството на предоставянето на услуги от общините, от държавата“ (Петрова, Н. НПО Институт по социални дейности и практики).

За качеството на предоставените услуги от НПО можем да съдим по избухналия неотдавна скандал с платформата за дарения на НПО „Хелп Карма“, която претендира да се занимава основно с дарителство на деца за лечение в чужбина. След разгромяването по не съвсем ясни причини на държавния Фонд за лечение на деца в чужбина остана незапълнено от държавни институции пространство за тази изключително важна за страната социална дейност. И тук се даде простор за дейността на НПО, като се създадоха редица дарителски платформи на неправителствени организации за събиране на пари, една от най-мощните от които бе „Хелп Карма“. Оказа се обаче, че 17-те служители в това НПО са си разпределяли огромни заплати и заеми за апартаменти от събраните пари за дарения, оставяйки само малка част от тях за помощ на болни деца. Има данни, че дори обявените от тях дарения са всъщност осъществени с пари от НЗОК. Поради липсата на контролни механизми от страна на държавата върху дейността на НПО тя не може да „арестува“ ръководителите на „Хелп Карма“, така както направи с ръководството на Фонда за лечение на децата в чужбина, независимо от откраднатите милиони на дарителите (Драганов, 2020).

И така, минималната неолиберална държава вече е факт у нас. Законът за социалните услуги стана част от Закона за публично-частното партньорство, а пазарът чрез вклюване на НПО като доставчици на социални услуги претендира да е заместил държавата. Тя, държавата, вече се е освободила от „социалното“ в социалните политики и ги е отдала на частни актьори, претендиращи да представляват гражданското общество, чрез което е раздържавила социалната дейност, присъща за националната държава от миналия век. В социалните дейности са навлезли пазарните отношения, които дефинират тези дейности в термините на потребители и пазарни доставчици на услуги. За съжаление, в степента, в която пазарът въобще функционира в страната, в същата степен той функционира и при частните доставчици на социални услуги в лицето на НПО, за което говорят случаи като „Хелп Карма“ и редица непосочени други.

Литература

Бауман, З. (1999*).* Глокализацията. София: ЛИК.

Генчев, М. и Х. Генчев (2019). НПО превземат държавата или защо Норвегия е корумпирана. – Труд, 16.10.2019 г.

Драганов, Н. (2020). Скандалът HelpKarma. Най-големият проблем е самото им съществуване. – barikada.org от 09.11.2020 г. https://baricada.org/2020/11/09/helpkarma-scandal/

Лаверн, Д. (2010). Експертите на прехода. София: Изток-Запад.

Лафчиев, Х. (2019). Чужди НПО-та наливат милиони у нас, взимат ни децата. – Новините под Lupa.bg. https://lupa.bg/news/hristo-lafchiev-nacionalna-grupa-quotne-na-strategiyata-za-detetoquot-pred-lupabg-chuzhdi-npo-ta-nalivat-milioni-u-nas-vzima_19947news.html

Минев, Д. (2021). Публични политики и социални промени: представи и реалности. София: Омда.

НПО 2.0. или какво (би трябвало да) е новото поколение неправителствени организации (2007, януари 26). – Капитал, 26 януари 2007.

НПО-та със сигнал до Брюксел: Проект на ВМРО отнема права на децата (2020, декември 11). – actualno.com, 11.12.2020 г., https://www.actualno.com/society/npo-ta-sys-signal-do-bruksel-proekt-na-vmro-otnema-prava-na-decata-news_1529463.html

Отнемат деца без съд (2019, декември 11). – Труд, 11.12.2019 г. https://trud.bg/%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%B5%D0%BC%D0%B0%D1%82-%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B0-%D0%B1%D0%B5%D0%B7-%D1%81%D1%8A%D0%B4/

Петрова, Н. НПО Институт по социални дейности и практики. https://www.sapibg.org/bg/highlights/poziciya-na-prof-neli-petrova-predsedatel-na-upravitelniya-svet-na-institut-po-socialni-deinosti-i-praktiki

Софийска Света митрополия (2019, ноември 22). СТАНОВИЩЕ на Св. Синод относно новоприетия Закон за социалните услуги от 22.11.2019 г. https://mitropolia-sofia.org/index.php/novini/patriarsheski/3428-

Стоянова, С. (2019). Новият Закон за социалните услуги – овластяване на частни фирми, сдружения и фондации. – www.savebulgariaprotest, 22.05.2019. https://spasibg.wordpress.com/2019/05/22/noviat-zakon-za-socialnite-uslugi/

Bauman, Z. (2004). Identity. Conversations with Benedetto Vecchi. London: Polity Press.

Belsey, A. (1996). The New Right, Social Order and Civil Liberties. – In: Levitas, R. (ed.). The Ideology of the New Right. Cambridge: Polity Press.

Bourdieu, P. (1998). Acts of Resistance. Against the New Myths of Our Time. Cambridge: Polity Press.

Campbell, J. L. & O. K. Pedersen (eds.) (2001). The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis. Princeton: Princeton University Press.

Crouch, C. (2004). Post-Democracy. Cambridge: Polity Press.

Gulalp, H. (2013). Citizenship and democracy beyond the nation-state? – Cultural Dynamics, 25(I): 29–47.

Dezalay, Y. & B. Garth (1998). Sociology of the Hegemony of Neoliberalism. – Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 121: 3–22.

Edwards, M. & D. Hulme (1998). Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations. – World Development 24(6): 961–73.

Gellner, E. (1994). Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals. New York: Allen Lane.

Hay, C. (2004). The Normalizing Role of Rationalist Assumptions in the Institutional Embedding of Neoliberalism. – Economy and Society, 33: 500–527.

Hayden, P. M. (1992). Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics. – Slavic Review, 51(4): 654–673.

Henisz, W. J., B. A. Zelner & M. F. Guillen (2005). The Worldwide Diffusion of Market Oriented Infrastructure Reform, 1977–1999. – American Sociological Review, 70: 871–897.

Holmes, D. R. (2000). Integral Europe: Fast-Capitalism, Multiculturalism and Neofascism. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Körösényi, A. (1999). Intellectuals and Democracy: The Political Thinking of Intellectuals. – In: Bozoki, A. (ed.). Intellectuals and Politics in Central Europe. Budapest: Central European University Press, 227–245.

Kramer, R. (1981). Voluntary Agencies in the Welfare State. Berkeley, CA: University of California Press.

Larner, W. (2000). Policy, Ideology, Governmentality. – Studies in Political Economy, 63, Autumn, 5–25.

Mittleman, J. (ed.) (1996). Globalization: Critical Reflection. Boulder, CO: Lynne Reiner.

Mouzelis, H. (1995). Modernity, Late Development and Civil Societies. – In: Hall, J. A. Civil Society: theory, history, comparison. Cambridge: Polity Press, 233–234.

Mudge, S. L. (2008). The State of Art. What is neo-liberalism?. – Socio-Economic Review, 6, 703–731.

Pearce, J. (2000). Introduction. – In: Eade, D. (ed.). Development, NGOs, and Civil Society. Oxford: Oxfam Publications.

Peters, M. A. (2001). Poststructuralism, Marxism, and Neoliberalism. Between Theory and Politics. Lanham and Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

Sampson, S. (2003). From *Kanun* to Capacity-Building: The 'Internationals', Civil Society Development and Security in the Balkans. – In: Siani-Davies, P. (ed.). International Intervention in the Balkans after 1995. London and New York: Routledge.

Sampson, S. (2002). Weak States, Uncivil Societies and Thousand of NGOs: Benevolent Colonialism in the Balkans. – In: Resic, S. and B. Tornquist-Plewa (eds.). Cultural Boundaries of the Balkans. Lund: Lund University Press.

Sampson, S. (1998). Exporting Democracy, Preventing Mafia: the Rebirth of "Eastern Europe" in the Era of Post-Post-Communism. – In: Karlsson, K., B. Peterson and B. Toornquist-Plewa (eds.). Collective Identities in an Era of Transformations. Analysing Developments in East and Central Europe and the former Soviet Union. Lund: Lund University Press, 151–186.

Sampson, S. (1996). The Social Life of Projects: Importing Civil Society to Albania. – In: Hann, C. and E. Dunn (eds.). Civil Society: Challenging Western Models. London: Routledge, 120–138.

Sardamov, I. (2005). Civil society and the limits of Democratic Assistance. – Government and Opposition, 40(3): 379–402.

Schwartz, H. (2001). Round Up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics, and Welfare. – In: Pierson, P. (ed.). The New Politics of Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 17–44.

Spencer, P. & H. Wollman (2002). Nationalism: A Critical Introduction. London: Sage Publications.

Stankowska, M. (2014). Good governance and the Non-Governmental Organizations. – International Journal of Governmental Financial management, XIV (1): 49–69.

Wallace, T. (2004). NGO dilemmas: Trojan horses for global neoliberalism. – In: Pantich, L. and C. Leys (eds.). The Socialist Register 2004: The New Imperial Challenge. London: Merlin Press.

Walters, W. (1997). The 'Active Society: New designs for social policy. – Policy and Politics, 25(3): 221–234.

Wnuk-Lipinski, E. (1998). Reform, Revolution and Restoration - Three Features of the Post-Communist Transformation. – In: Wnuk-Lipinski, E. (ed.). Values and Radical Social Change. Comparing Polish and South-African Experience. Warsaw: ISP PAN.

Wright, G. W. (2012). NGOs and Western hegemony: causes for concern and ideas for change. – Development in Practice, 22(1):123–134.

Wood, E. M. (1995). Democracy against Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press.

Глава единадесета

МЕДИИТЕ В СЪВРЕМЕННИЯ СВЯТ – РОЛЯТА НА МЕДИИТЕ В ПОЛИТИКАТА И СОЦИАЛНИТЕ ПРОМЕНИ

Красимира Трендафилова

В тази глава се разглежда ролята на медиите в динамичното и непрекъснато променящо се общество, в което „старите“ и „новите“ медии си взаимодействат в условията на непрестанни социални промени. Започва се с кратка ретроспекция на „старите“ медии и ролята на социалните стереотипи, които те използват, при взаимодействието с аудиторията, за да влияят на общественото мнение и съзнание. Предлага се социологическа картина на глобализацията и медиите в съвременния свят; как „новите“ медии влияят на всекидневния живот и политиката и обуславят промяната на традиционния политически модел. Глобализацията се разглежда като спираловидно движение на обществените процеси от романтика към тоталитаризъм, което води до формиране на нови социални стереотипи и нови роли на гражданското общество.

Увод

В настоящото изложение ще се опитаме да отговорим на въпроса каква е ролята на медиите в обществото в днешно време – време на динамика и непрекъснати промени, които са и за по-добро, и за по-лошо. Как и дали те ни помагат да се запознаем със забързания и объркан свят, да се ориентираме и намерим своето място в него. Мнението по тези важни и актуални въпроси ще се опитаме да обосновем, използвайки основно теоретичен анализ и някои статистически данни, както и анализ на отделни статии. Ще се опитаме да пресъздадем обобщена картина на социологическите взаимодействия между глобализацията, старите и новите медии и произтичащите от тях проблеми; не си правим илюзии, че тази картина ще бъде много изчерпателна и прецизна, но се надяваме да има известна евристична стойност. Ще се опитаме да анализираме социалните последици от навлизането във всекидневието на новите информационни средства, които значително променят медийната среда; да отговорим на въпроса какво е тяхното влияние върху гражданското самосъзнание на обществото. Какви значими последици ще има навлизането на информационните технологии във всекидневието за процесите на вземане на управленски решения и за политиката? Ще разрушат ли те традиционните ценности, ще създадат ли нови; какво се очаква от тях – да бъдат добра фея или зъл демон за обществото?!

Началото…

Хората, родени в началото на миналия век, са свидетели на всички чудеса, които днес вече наричаме „старите средства за масова информация“. Те помнят първите плахи стъпки на киното, завладяващите ефира радиосигнали, първите любопитно трепкащи светлини на синия екран. Появили се в живота ни в резултат на развитието на човешкото общуване, станали възможни благодарение на постиженията на науката и техниката, днес тези комуникационни посредници са оплели в своята мрежа цялата планета. Те обхващат всички сфери на обществения живот, навлизат в интимния свят на човека, предопределят неговите връзки и взаимоотношения с културната среда, в която той се формира и действа, въвличат го в глобалните промени на нашето време, могат да го накарат да се чувства съпричастен към всичко, което се случва по света.

Масовите комуникации изпълняват редица социалнозначими функции, без които днес не можем да си представим обществото. Те са мощен източник на информация – могат да доведат до знанието на хиляди и милиони хора събития, които са станали някъде по света преди минути или часове, могат да служат за оповестяване и опосредстване на решенията на ръководството на държавата и властимащите към масовата аудитория.

Масовите комуникации предлагат на индивида набор от ценностни ориентации и поведенчески образци и по този начин му дават възможност да се ориентира в обстановката на днешния невъобразим хаос от информация, да избере социално приемливи модели на поведение. Те дават възможност на всеки – на зрителя, на слушателя, на читателя – да се идентифицира с различни герои и личности, с различни социални роли и по този начин го улесняват в стремежа му да разбере по-добре света около себе си и да общува свободно и по-успешно с хората.

Средствата за масова информация предизвикват у нас представа за нещо ново, непознато, променящо се; като заливат аудиторията с новини, те пораждат чувство за динамика, интензифицират обществения живот, ускорявайки отделните процеси в него; нещо повече, те структурират отделните дейности на човека през деня, задават ни своеобразен ритъм, който по един или друг начин е съобразен с тях, независимо дали се използват в трудовата ни дейност или за забавление. Манипулирането на съзнанието от средствата за масова информация, внедряването на определени психологически нагласи в него се осъществяват чрез интензивна пропаганда, като се култивират определени емоционални състояния, афекти, стремеж към улавяне на фанатичните настроения, за да може с тяхната подкрепа да се закрепят определени емоционални и социално-психически форми на поведение, да се създадат конкретни шаблони на преживяване и на последвали действия.

Природата, функциите и структурата на масовите комуникации отдавна са предмет на сериозни теоретични изследвания. В тях намира място и вярата в електронната революция, която ще доведе до неограничени комуникационни

възможности, и опасенията за тотално манипулиране на общественото мнение. Прилагането на манипулационни прийоми получава теоретично обяснение. Изследователите се опитват да обяснят защо хората нерядко са равнодушни към политиката, но пък реагират бурно на събитията, за които нямат необходимата информация. След опитите да се решат проблемите на конформизма и неговата роля в пропагандата на ниво индивидуално съзнание, социолозите започнаха да обръщат внимание на анализите на съзнанието на масовата аудитория. Предполага се, че критичното отношение към пропагандата, неконформистката реакция към масовата комуникация още не е доказателство за съществуването на свободното мнение на аудиторията; това е по-скоро вид конформизъм, продиктуван от съзнанието на малката група към която принадлежи личността или с която тя се идентифицира. Успехите на рекламата и на манипулацията на съзнанието се дължат на податливостта на психиката. На термина конформизъм бе приписано доста широко тълкуване – под него се разбира както ориентация към чуждите мнения, проява на масовите реакции и неспособност за адекватен анализ на фактите, така и социалната адаптация и властването на груповите стереотипи, безкритичното господство на безсъзнателното над съзнателния психологически живот на хората, което определя техните мисли, настроения, стремежи и действия.

След това теоретично отклонение нека да обърнем поглед към някои проблеми на днешния ден; да се опитаме да представим една социологическа картина на глобализацията и медиите в съвременния свят…

Глобализацията, масовите посредници и ние

Глобализацията е явление, което стремглаво навлиза в реалния живот и наред с предимствата, които носи, все повече безпокои отделния индивид. Когато в средата на 90-те интернет стана масово явление, започна ускорен процес на глобализация. Възникнаха проблеми като практическо сливане на граници, културно уеднаквяване, загуба на идентичност. В красивия свят на мечтите за бъдещето не съществуват различия, нито борби за военно, политическо или икономическо надмощие, но реалността все още съществува и тя не е утопия, нито имагинерна мечта! Тя ни притиска, прави ни зависими и ни кара понякога да се чувстваме безпомощни и несигурни – в епохата на интернет, сред вихъра на глобалните промени.

Глобализацията донесе относително благоденствие на много хора по света, които дори не са си и мечтали за това. Като цяло показателите за здраве и развитие драстично се подобриха през последните петдесет години; много хора познаха свободата и благоденствието благодарение на развитието на търговията, на технологиите и на демократизацията. Тези тенденции доведоха до нарастване на европейската зависимост и взаимна свързаност в транспорта, енергетиката, информационните технологии. Всичко това породи и нови проблеми пред сигурността, спокойствието и благоденствието на гражданите; една част от тези

проблеми ескалират във военни конфликти, друга биват породени от бедността и болестите: от 1990 г. насам загиналите във войни са 4 милиона, 90% от които – цивилни граждани; над 18 милиона души са напуснали домовете си поради конфликти. В повечето страни от развиващия се свят бедността и болестите предизвикват сериозна загриженост за сигурността: половината население на света живее с по-малко от 2 евро на ден; годишно 45 милиона души умират от глад и недохранване; СПИН и други нови болести могат да се разпространят бързо и да се превърнат в глобална заплаха („Сигурна Европа в един по-добър свят“).

Взаимносвързваният и взаимозависим свят, формиран вследствие на икономическата глобализация и интеграционните процеси, се оказва много по-уязвим и някак си по-крехък от очакваното; и това се вижда и осъзнава все по-ясно, след като преминаха еуфорията и опиянението от свободата и усещането, че целият свят е твой. Свободното движение на стоки и услуги, както и неограниченото разпространение на информация пораждат сериозни заплахи за социума. Сред негативните последици от глобализацията са подронването на културните основи на националните общества и нарушаването на социалните връзки. Електронните медии, като един от флагманите на глобализацията, освен че участват активно в създаването и разпространението на гореизброените проблеми, могат да бъдат използвани и за противодействие срещу негативни последици на глобализацията, като популяризират и защитават културното многообразие. Друг проблем е дали го правят и дали имат интерес да го правят, което поражда въпроса за морала на техните собственици и работещите за тях журналисти.

В държавите, които наричаме демократични, медиите са един от основните социални актьори в процеса на държавното управление – те обикновено действат вън и независимо от правителството, но притежават могъществото да оказват значително влияние върху осъществяването на цялостната му политика. От тях се очаква да изпълняват редица функции:

- да информират и артикулират;
- да създават обществено мнение,
- да контролират политиците;
- да образоват и да социализират.

Често те се оказват мощен фактор за актуализирането на един или друг обществен проблем или за налагането на определени нагласи, ценности и мнения. Те са отправени към специфична група, която, както знаем, се нарича аудитория. Нека се спрем за момент и на специфичните характеристики на аудиторията на днешните средства за масова информация.

Аудитория и медии

Масовата аудитория като компонент на масовата комуникация се характеризира с нееднородност, разпръснатост и анонимност. В социологията индивидите, образуващи тази аудитория, се разглеждат като личности, включени

в мрежата на реални обществени отношения и връзки. Именно с помощта на масовата комуникация тези личности могат да установят отношения не само помежду си, в своята социална група, но и с по-широка социална среда. Това важи с особена сила за епохата на интернет, когато много често видеокомуникациите и електронната поща свързват близки хора, намиращи се в различни краища на света, но също така могат да направят съпричастни към дадена идея, да обединят около идеята съвсем непознати хора – независимо дали такива, които живеят наблизо или са отдалечени на хиляди километри един от друг, като по този начин ги правят съпричастни към проблемите им един на друг.

Появата на новите информационни и комуникационни технологии създаде предпоставките за революционното развитие на икономика на знанието: натрупването на огромно количество информация и знание, разпръснато на големи разстояния и сред множество хора, изисква създаването на релевантни мрежи за комуникация. Новите технологии променят пазара, възможностите за влияние на властите, поведението на потребителите – във виртуалното пространство се наблюдава изместването от еднопосочната медия към „много-към-много“ медията (many-to-many media), каквато се явява интернет. Подобна интерактивна медийна структура включва както успешното адаптиране към виртуалната среда на вече познати медийни форми (радио, телевизия, печат), така също и споделяне и обмен на идеи, проявяващи се на всички нива на киберобщуването – чрез чатове, уеблогове, нюзгрупи. Между традиционните и новите медии съществува приемственост, допълвана от уникалността на вторите – до този момент никое друго средство за комуникация не е давало на индивида такава ангажираща роля в създаването, разпространението и циркулирането на информацията и мненията, не е превръщало реципиента в журналист или творец на новини, коментари, видеоклипове. „Мрежата“ с нейната дружелюбност към потребителите е най-добрият пример за постмодерна медия, в която всеки реципиент решава кое е важно за него. При тези обстоятелства дефиницията на понятието „аудитория“ претърпява известни промени; налице е необходимост от изграждане на нова медийна потребителска култура, както и на култура на сигурността и безопасността, защото човек трябва да умее да борави с новите информационни технологии и да знае как да се предпазва от опасностите, дебнещи ни от тях.

Днес медиите осигуряват пространството за постигане на обществен консенсус, съгласуват и предават ценностите, изграждащи съвременния социум. Следователно медийната среда е един от факторите, участващи пряко във формирането на идентичността на личността и общността. Ето защо всяка медийна трансформация оказва силно влияние върху начина, по който се изгражда идентичността.

В науките за медиите понятието „нови медии“ все още не е намерило своята точна дефиниция. Теоретичното затруднение е разбираемо заради бързото технологично развитие в тази област – под влиянието на новите технологии „старите“ медии се трансформират и се обособяват нови медийни

канали. Бегло сравнение между традиционната и новата медийна политика ни показва, че старите медии (печат, радио, телевизия), които осигуряват еднопосочен поток на информацията, в много по-голяма степен ограничават своята аудитория заради характерните особености на медийния модел: подбор на новини; конкретно време на излъчване, автоцензура на журналистите, съобразена с политиката на изданието, докато при новите медии всички създават и едновременно с това консумират медийно съдържание, което свободно циркулира в интернет. Образува се огромен информационен поток, в който с времето се оформят лидери на мнение, възприемани за достоверни източници на информация, като всеки индивидуално решава кой източник предпочита и сам преценява времето, което иска да му отдели. Интернет пространството предлага на своите потребители многофункционалност, която за хората от близкото минало изглежда като плод на най-смелата футурологична мисъл. Достъпът до идеи и общуването с целия свят промени по безпрецедентен начин историята на човечеството. Световната мрежа не е просто нов комуникационен канал – тя предоставя условия за развитието на медии от ново поколение. Така се създава пулсираща публична сфера, поддържана от активното споделяне на различни гледни точки. Социалните мрежи съчетават в себе си възможността за споделяне на медийно съдържание, междуличностна комуникация, форум за дискусия и общностни обединения. Всичко това бързо променя навиците на аудиторията на традиционните средства за масова комуникация – силно са намалели читателите на вестниците, радиото се слуша най-вече по мобилния телефон, зрителите преминават от „линейното“ потребление на телевизията към „отложено“ във времето потребление „по избор“ на друг екран (компютър, таблет, смартфон). От пасивен потребител аудиторията се превръщат в производител и разпространител на информация чрез масовото използване на интернет и социалните мрежи.

Цифровата епоха и „свързаното общество“ са вече реалност за много социални групи, привлекателността на телевизията (особено на безплатната) намалява в резултат на новите начини на комуникация и на съдържанието, което предлагат цифровите медии. Цифровизацията раздроби и оптимизира радиочестотния спектър. На всяка честота от 6 мегахерца вместо един канал се излъчват от 6 до 8 и по този начин се умножава броят на каналите. Там, където имаше от 7 до 10 канала, днес има от 50 до стотици цифрови канали….Тук му е мястото да поставим въпроса за криминалната цифровизация по български – някой да гледа 50–60 програми по българската цифрова ефирна телевизия?! Кой излъга очакванията и надеждите на българските зрители с това дълго и неоправдано забавяне; защо след толкова калпаво изпълнение беше необходимо да се спира аналоговият сигнал; и кой все пак прибра милиони от всичко това? В резултат на криминалната българска цифровизация днес на практика нямаме цифрова ефирна телевизия; това не пречи българските политици от време на време да поставят въпроса за месечна такса телевизор, което би било жива, арогантна и нагла кражба.

В бъдеще телевизорът ще бъде все по-свързан с интернет – той се свежда до един голям екран, продължение на Мрежата. Тези промени се наблюдават не само в развитите страни. Мрежата и киберпространството променят все по-бързо начините за използване на комуникационните средства и най-вече на телевизията. Тенденцията показва ясно, че времето, посветено на телевизията, намалява, а на социалните мрежи се увеличава. Тази промяна не е само и единствено технологична. Проявяват се много последствия, някои от които имат значимо влияние в обществото; някои са положителни, други не съвсем… Например социалните мрежи улесняват бързия обмен на информация, помагат за организиране на социалните движения, позволяват да се провери информацията. Носители на глобализацията са електронните медии, но те могат да отстояват културното многообразие и развиват националните култури. И така навлизаме в тяхната истинска и традиционна същност: да просвещават, информират, забавляват, към което днес можем да добавим и „да създават“ граждани. Фундаментални права като свобода на изразяване и на информация са иманентна част от всяка медия. „Мрежата“ с нейното „приятелско“ отношение към потребителите е най-добрият пример за постмодерен комуникационен посредник, който дава възможност на всеки реципиент да решава кое е важно за него.

Медии и политика днес

Нека се опитаме да разгледаме как навлизането на новите медии във всекидневния ни живот влияе на политическите процеси днес. Различни политически (и не само политически) събития по света в последно време ме навеждат на мисълта, че действащият в момента политически модел е неуместен в днешния глобален свят; време е да се премине към модел на управление, в който гражданите да са постоянно въвлечени, а не изнудвани веднъж на четири години да гласуват за хора, които най-често не познават лично. Но това май не се харесва на тези, които управляват света днес. Последните политически събития в световен мащаб подкрепят това мое мнение.

Средствата за масова информация – както традиционните, така и интернет и социалните мрежи, които предлагат двупосочно общуване между членовете на аудиторията – могат да спомогнат както за по-лесното протичане на процесите на промяна на политическия модел на управление и по-бързото въвличане на хората в политиките, които пряко или косвено ги засягат, така и за забавянето и затормозяването на този процес, дори и за насочването му в неправилна посока. Всичко зависи от това кой как оперира с медиите и кой има повече финансови средства и властови ресурси.

Необходими са също и политически промени в днешното общество на знанието, което се характеризира с изключителна динамика и се отличава все повече от предходните общества. В Европа и света настъпват важни политически и не само политически промени: предстоят времена на смяна на традиционните

политически модели, които водят началото си от установените през XIX век политически системи, и адаптацията им към новите, доминирани от информационните технологии социални условия. Тези промени се налагат поради обстоятелството, че досега действащите политически модели са се формирали в един по-затворен свят, без наличието на глобални информационни мрежи.

Новите технологии раждат спорове как трябва да бъдат прилагани. Създаваният от тях свят се характеризира с нарастване на неопределеността, представляваща невъзможност да се предвиди поведението на системата, за която е взето решение, или на системата, в която ще се реализира взетото решение; това се случва по различни причини. Неопределеността представлява невъзможност да се предвиди поведението на дадена система; причините за това могат да бъдат различни: недостатъчна или бързо променяща се информация; липса на знания или на творческите възможности. Като фактори, които генерират неопределеност и несигурност в обществото, бихме посочили:

- наложителните, но неосъществени реформи,
- неработещите закони,
- тромавата администрация,
- неработещите институции,
- бедността,
- несигурността за финансовите средства за издръжка на живота,
- недостатъчна или бързо променяща се информация,
- заради сложно поведение на системата или,
- липса на научни или практически знания и опит в съответната област,
- поради възможностите на субективния фактор,
- начина на възприемане на информацията,
- различните оценки на явленията и процесите.

Принципиалната промяна в обществото на знанието е в това, че знанието задава по радикален начин нови проблеми и по такъв начин изпреварва установените практики: всичко останало зависи от него и се налага да се преобразува след него. Така благодарение на прехода към обществото на знанието личността излиза на преден план. Това е един по-различен свят, който ни изправя пред нови заплахи, но ни предоставя и нови възможности. За разлика от масовата, видна за всички заплаха по време на война, никоя от новите заплахи не е само военна; нито може да бъде отстранена с чисто военни средства. Всяка заплаха изисква комплексното използване на различни инструменти и усилията на много и различни хора и институции.

Как хората биха могли да се ориентират и приспособят към този нов свят, как медиите – както традиционните, така и новите – биха могли да им помогнат или попречат? Ще се опитаме да анализираме тези проблеми и да предложим социологическа гледна точка към процесите. За целта на анализа според мен е необходимо да си спомним заедно позабравено понятие, което напоследък има шанс да стане отново актуално, а именно – социалните стереотипи.

Социалните стереотипи

Понятието социален стереотип има почти 100-годишна история. То се използва в социалните науки, без да е прецизно дефинирано, но употребата му е твърде широка и установена, дори стереотипизирана, за да бъде преустановена; за пръв път е въведено от американския журналист и политолог Уолтър Липман през 1922 г. в книгата му „Обществено мнение“ – илюстрация на прагматичен интерес към всекидневното съзнание на хората и към инструменталното знание, обезпечаващо ефективността на поведението (Lippman, 1966).

Уолтър Липман започва книгата с разграничаване на „света отвън“ и „картинките в нашите глави“. Той твърди, че всеки от нас живее и работи на малка част от земната повърхност, движи се в тесен кръг от хора и от всички запознанства само някои са близки. От обществените събития с широк отзвук ние виждаме само една фаза или аспект, но неминуемо се налага нашите мнения да обхващат повече неща, отколкото ние можем директно да наблюдаваме. Непознатата за един човек област е като света за бебето. Стереотипът е преопростена картина на света, нещо, което подсигурява нуждата да видим света по-разбираем и по-оправим, отколкото в действителност той е; за да внесе ред и да се оправи със сложния и комплексен свят, човек конструира „картинки“ в главата си за нещата извън неговия досег. Формата на тези картинки е поне частично културно детерминирана; това е така, защото „ние вземаме каквото нашата култура вече е определила за нас и проявяваме тенденция да възприемем това, което вече по стереотипен начин е било предопределено за нас от нашата култура“ (Lippman, 1966: 63).

Стереотипите идват в нашето съзнание както от изкуството – живописта, скулптурата, литературата, така и от моралния ни кодекс, социалната ни философия и политическата агитация. Ситуацията не се подобрява особено дори от личните контакти със социалния обект, съответстващ на стереотипа, защото хората виждат това, което очакват да видят, а не това, което е в действителност. „По-голямата част от нещата, които ние не можем първо да видим и после да определим, ние първо ги определяме и после ги виждаме“ – твърди Липман (Lippman, 1966: 68).

Уолтър Липман характеризира стереотипите като явление на всекидневното съзнание, което е израз на стремежа на човека в процеса на опознаването на околния свят да подведе разнообразието под определени, познати категории и да облекчи възприемането, разбирането и оценката на въпросното явление. Според него стереотипите възникват на основата на опосредстваното възприемане на обекта: „На нас ни говорят за света, преди да го видим. Ние си представяме много неща, преди да ги познаем от опит“ (Пак там). Голяма част от стереотипите възникват стихийно и спонтанно, по силата на неизбежната потребност от икономия на внимание в междуличностната комуникация и в „процеса на усвояване на опита на други хора, групи, предшестващи поколения, опита, закрепен във вид на първични представи“ (Пак там). Стереотипи-

те съдействат за функционирането на различни традиции и привички, „те са крепост, стояща на стража на нашите собствени традиции и под тяхното прикритие ние можем да се чувстваме безопасно в положението, което заемаме“ (Пак там).

Стереотипите оказват въздействие на формирането на нов емпиричен опит. „Те изпълват току-що видяното със стари образи и се натрупват в света, който възкресяваме в паметта си. Макар че степента на адекватност на стереотипите е доста лабилна, те възникват от незначителни намеци, които могат да варират от правдиво обосноваване до смътна аналогия. Стереотипите разделят обектите на познати и непознати и така подчертават разликата, че леко познатото се вижда като познато, а в някаква степен непознатото изглежда остро враждебно“ (Пак там).

Стереотипът притежава оценъчен елемент, който винаги е социално детерминиран, доколкото изразява чувствата на личността, нейната ценностна система, която винаги е съотнесена с груповите чувства и ценности. Можем да си направим извода, че различните големи групи ще поддържат едни и същи или сходни ценности и стереотипи.

Стереотипът притежава висока устойчивост – той или не се променя, или се поддава на изменение с голям труд дори когато е налице стълкновението с емпиричната очевидност. Това е така, защото стереотипите се създават не от индивида, а от референтната група, към която той принадлежи или с която се идентифицира. Индивидът съвсем безкритично се доверява, „опира“ се на опита на своята група и „взема“ наготово стереотипите. Дори да е неадекватен, стереотипът ефективно управлява всички процеси на възприемане – така стереотипите унифицират еталоните на възприятие, на оценка и на поведение по отношение на дадено явление. По този начин стереотипите се явяват един от механизмите, които формират социално-психическото единство на групата, изпълнявайки основно две функции:

- функцията на защита на нейните ценности,
- функцията на ориентир при поведението на личността.

Стереотипът може да възникне както от случаен опит или преживяване, в резултат на любопитство или за да задоволи някои наши потребности – най-често от познания, от информация за обект, който не познаваме, от ориентир за поведение. Понякога той възниква изведнъж, понякога след дълго, многократно повтаряне, но при всички случаи неусетно и незабележимо. Неговите източници често са клюки, анекдоти, вицове, единични случаи, накратко – факти, които не са достатъчни за обобщение, което кара изследователите силно да се съмняват в тяхната точност и достоверност. Но фактът, че стереотипите възникват от неприемливи за науката източници, не е достатъчно доказателство за тяхната неточност или недостоверност, тъй като те възникват във всекидневната практика на хората, а те се стремят колкото могат по-адекватно да отразяват действителността, за да могат да я подчинят на своите действия.

Най-общият механизъм за възникване на стереотипа е следният: първоначално се появява някаква ***потребност*** – недостиг от информация, знания образци на поведение – за някакъв предмет или явление от действителността. Тази потребност поражда ***мотив***, подбуждащ човека към дейност, и особено ако тя е силна и нележаща, човек лесно се „хваща“ за първия попаднал източник на информация, който е в състояние да удовлетвори неговата потребност. Ако това *удовлетворяване* настъпи и ако личността срещне в практиката два-три случая на потвърждение на информацията, е твърде възможно тази информация да се затвърди в ***стереотип.***

Веднъж формирали се, стереотипите се предават от поколение на поколение, преминават невидими през цели обществено-икономически формации независимо от социалните промени, които са настъпили. И днес у доста хора се срещат стереотипи, създадени от религията в епохата на нейното господство. Стереотипите и предразсъдъците като крайни техни форми са най-осезаемите социално-психически бариери, с които се сблъсква социалната промяна (нововъведенията, иновациите); те затрудняват масовото възприемане и по-нататъшното разпространение на промените; известно е, че промените трябва да бъдат приети и осмислени, да бъдат асимилирани от хората, за да навлязат в масовото съзнание и да получат социална оценка и реализация.

Системата от стереотипи, придобита от личността на определен етап от нейната социализация, изгражда една крепост, зад стените на която човек се чувства спокоен, сигурен и защитен от външния свят. Именно с тази стена се сблъскват промените и иновациите, които по необходимост и по силата на своята природа налагат нестереотипно мислене и отношение към себе си; разчупването и преодоляването на стереотипите е сложен процес дори когато е налице осъзнаването на тяхната негативна роля във взаимоотношенията между хората. Новите явления в социалния живот, които остро противоречат на стереотипите, предизвикват силно психично напрежение, което става източник на много конфликти и силна съпротива срещу новото. Но промяната е наложителна, защото дадена социална промяна или иновация се утвърждава и става факт от действителността, когато тя е не само социално необходима, но и психологически приета от хората, за които е предназначена.

Стереотипите застават като преграда срещу нововъведенията дори когато последните са очаквани и желани. Човешките представи, възприятия и желания са може би далеч по-мощни фактори, обуславящи насоката на промяната, отколкото такива важни компоненти като наличните финансови и човешки ресурси; разпространената в обществото ценността система може да представлява далеч по-важен фактор в развитието или задържането или развитието на нещо.

Стереотипите могат да се разглеждат като устойчиви само ако не са модифицирани от:

- нова информация;
- промени в нуждите, мотивите или интересите на личността;
- сменен фокус на взаимодействието.

Посочените фактори могат да се разглеждат като едни от най-съществените за формиране на стереотипите; съществува доста тясна връзка между ценностите и потребностите на личността, от една страна, и динамиката на стереотипите, от друга; назрялата и осъзната потребност от нещо влече след себе си по-лесна и безболезнена смяна на стереотипите. Ако стереотипите имат дълбоки корени в мотивационната структура на личността, опитите за промяна няма да бъдат успешни, докато не се атакува успешно самата мотивационна система.

Всяка нагласа се характеризира с различна трайност степен на възбудимост. „Угасването“ на една или друга нагласа е продължителен процес, състоящ се от три фази: контрастна, асимилативна и фаза на равновесието. Ролята на информацията за изменение на дадена нагласа не се отрича, но е необходимо да се има предвид цялата съвкупност от фактори, влияещи върху поведението и съзнанието на личността.

Нагласите и стереотипите играят активна роля за изграждането на разумни потребности у населението, вземат участие в постигането на определена убеденост, спомагат за преодоляване на комуникативните бариери. Когато информацията отговаря на интересите и задоволява определени потребности, тя оказва силно въздействие за изменение на социалните стереотипи.

Както става ясно, стереотипите се използват масово в пропагандата и манипулирането на съзнанието, както и за промяна на мненията и/или за налагането на нови мнения, нагласи към нови или модифицирани обществени явления. Те ни дават механизъм за по-бързо научаване на новостите и съответно за по-бърза реакция спрямо тях.

След това кратко теоретично отклонение да видим как се подвизават стереотипите в днешния объркан свят…

Медии, стереотипи и ковид кризата

Ще се опитаме в настоящия анализ да разгледаме каква е ролята на медиите в днешните времена на несигурност и пандемия в света на глобализацията и информационното общество; как медиите изпълняват своята мисия, как допринасят за информираността и поддържането на знанията, дали ни помагат да се справим с несигурността, предизвикателството на пандемията и рисковете? Желанието ми е да споделя социологическата гледна точка относно сегашната политическа ситуация в България и света, която често напоследък се определя като нестабилна, несигурна и дори рискова. Анализът беше започнат доста преди кризата с COVID-19 – във време на несигурност, но относително спокойствие и нормалност; и е относително завършен в един объркан свят на пандемия, страх и несигурност за утрешния ден.

Българските медии като че ли са абонирани за теми, предизвикващи несигурност и безпокойство: непрекъснато четем или гледаме репортажи, които засилват усещането за несигурност, риск и опасности: войни, катастрофи, ин-

циденти. България напоследък се описва често в медиите като страна с рискове – напр. според един от последните доклади на Международния валутен фонд (МВФ) за страната политическата нестабилност и енергийната зависимост са основните рискови фактори; те водят до липса на реформи и инвестиции. В по-дългосрочен план МВФ призовава България да коригира временното замразяване на пенсионната възраст, подчертавайки „значителните дългосрочни предизвикателства за държавните разходи“, които ще възникнат поради застаряващото и намаляващо население. Тази препоръка сама по себе си създава напрежение и несигурност, тъй като е несъобразена с българската действителност; доказателство за това е фактът, че много хора в предпенсионна възраст бързат да се пенсионират при всяко решение за увеличение на възрастта за пенсия – те залагат на сигурното, да се пенсионират по старите правила, защото не се знае какво ще им донесе утрешният ден.

Но пандемията от COVID-19 в света беше това, което накара българските медии да надминат себе си. Те като че ли си казаха: „Ха сега да видите какво се казва плашене на хората?!“ и буквално заляха новините и коментарните предавания с тази тема. Ще припомня накратко хронологията на събитията:

На 13 март 2020 г. бе обявено извънредно положение (вероятно по препоръка на световната здравна организация – СЗО). Известно време преди това, незнайно от кого и как, беше създаден Национален оперативен щаб (НОЩ) с леко зловеща абревиатура. Опитите ми да намеря по-точна информация за това опират на камък. НОЩ излезе с някои съобщения за разпространение на нов, опасен за здравето вирус и препоръки за пазенето от него, учениците бяха пуснати във втора за същата зима грипна ваканция (първата беше в края на януари 2020), което се случва изключително рядко. На 20 март 2020 г. бе въведен пропускателен режим чрез контролно-пропускателни пунктове (КПП) на областните градове – мярка, която в крайна сметка може да се нарече единствено тормоз над граждани и полицаи, продължил 47 дни. В много от затворените градове все още не беше установен нито един болен или заразоносител. Както се оказа, това беше една от най-глупавите и излишни мерки, предприети с благовидния мотив за запазване на здравето на хората и борба срещу пандемията. Вероятно става въпрос за неправилен превод на препоръките на СЗО; където бяха въведени подобни мерки, те се отнасяха до ограничаване на движението на гражданите между области и райони и продължиха относително кратко време от 4 до 14 дни. В България стотици хиляди хора бяха ненужно затруднени и затормозени; най-пострадали от това бяха тези, които работят на различно място от това, на което постоянно живеят – те ежедневно трябваше да чакат за проверка и подаване на декларация по два пъти – на отиване и на връщане от работа, понякога и с часове; пострадаха и така наречените виладжии или „летни селяни“, които по това време отиват на селата си и си работят градинките; съвсем ненужно и излишно те бяха възпрепятствани да свършат тази дейност, която с нищо не нарушаваше противоепидемичните мерки и на никого не пречеше; те трябваше да се чудят какви лъжи за декларациите и фалшиви документи да измислят;

в крайна сметка пак зависеше от настроението на полицаите на КПП-тата дали ще преминат или не. Случвало се е да не пускат човек, на когото са съобщили, че в селската му къща е възможно да тече вода… Потърпевши бяха и селските жители, които по това време засаждат и отглеждат зеленчуци и плодове и се нуждаят от разсад, торове, резервни части за селскостопански машини и инвентар – все неща, които се купуват от градовете… От този ден, 20 март 2020 г., доверието ми в правителството и СЗО се изпари яко дим… и така и не се възвърна.

Тук е мястото да споделя някои мои лични наблюдения и впечатления. Пандемията и извънредното положение ме свариха като пациент на КОЦ (комплексен онкологичен център), посещаващ ежедневно лечебното заведение за процедури. В първите дни след обявяването на извънредното положение обслужващите ни лаборантки и лекари бяха с нови маски и престилки за еднократна употреба; и без това добрата хигиена стана още по-добра; редовно се чистеше и дезинфекцираше. Една седмица по-късно новите престилки и маски за еднократна употреба свършиха и персоналът тръгна с домашно ушити маски – нещо, което би трябвало да е недопустимо за лечебно заведение по време на епидемия, а какво да говорим за пандемия…

В същото време се раздаваха пари на спрените от състезания футболни клубове. Маските изчезнаха от аптеките и от 0.20 лв. станаха 2.20; нещо, което може да се нарече нечувана спекула (сега същите маски са по 0.14 лв.). Появата на подобни спекулативни цени стана възможна, защото не бяха взети никакви мерки за пресичане на спекулата и за санкции срещу нарушителите и спекулантите.

Други невероятни по глупост мерки бяха „отвори-затвори“ откритите пазари и забраната за разходки в парковете и планините. Последната необмислена забрана взе невероятни размери в Пловдив и бях свидетел как бяха заградени междублокови градинки с по две счупени пейки; в резултат на това едва ходещи старци с торбички хляб, мляко и хранителни продукти бяха принудени да ги заобикалят, минавайки по разбити тротоари и по видимо по-неудобни и с повече хора места. Заповедта за забрана на пазарите на открито също беше абсолютно необоснована от епидемиологична гледна точка; не е необходимо да имаш медицинско образование, за да съобразиш, че да пазаруваш на открито е много по-безопасно, отколкото да се тъпчеш в супермаркети и молове. Като се има предвид, че това разиграване и промяна на заповедите на тогавашния здравен министър стана точно по времето, когато се засаждат зеленчуците, не знам дали не бе направено умишлено, за да се осъществи преразпределение на ключовите играчи, заети в аграрния сектор. Когато блокирането на областните градове с КПП-та приключи, се опитах да си засадя 30–40 корена домати в личната си градина, отидох до един производител на разсад и зеленчуци, който има 4 големи оранжерии, да питам има ли разсад за домати. Той ми каза: „Едно стръкче нямам; над 20 хиляди корена домати съм продал; намериха ни по интернет, дойдоха и ги вдигнаха с големи камиони. Ние се уплашихме, че няма да можем да ги продадем заради вируса и ги дадохме всичките наведнъж“.

Как са разбрали за забутаното ни село по интернет и са изкупили наедро всичкия разсад, за мен си остава загадка до ден днешен.

Много хора бяха упреквани и продължават да бъдат упреквани, че вярват на конспиративни теории. Всъщност, ако се замислим сериозно, разпространението на т.нар. конспиративни теории съвсем не се е появило от нищото. Разнопосочната информация, хаотичните мерки, честото им променяне и други подобни, противоречащи на здравия разум факти, доведоха до тяхното разпространение. Появиха се „научни“ изследвания, доказващи, че ниско интелигентните хора вярвали в конспиративни теории повече; в противовес на всякакви теории, твърдящи, че неконформистите са всъщност по-интелигентната част от обществото и двигател на иновативните идеи. Различни и разнопосочни са и възгледите на хората, които би трябвало да се нарекат експерти в случая – лекари, вирусолози, имунолози, биолози.

Интересни са възгледите на кардиолога д-р Румен Стоилов. Този лекар стана известен с това, че в началото на пандемията написа гневно писмо в социалните мрежи, адресирано до местната пловдивска управа за ненавременните и неадекватни мерки в областта срещу COVID-19 за това, че лечебното заведение, в което той работи, не е готово да се грижи за пациенти с тази диагноза; то завършваше с емоционален призив към областния управител „дано не ви се наложи да се лекувате в нашата болница“. Това писмо, по стар изконен български обичай, му струваше сваляне от среден ръководен пост, но все пак необходимите противовирусни мерки за лечебното заведение бяха взети.

Доктор Стоилов е премерен оптимист, счита, че вирусът се е появил с човешка намеса и е вид биологично оръжие; смята, че българите са специални и защитени от БЦЖ ваксината. Според доктора вирусът не се е появил по естествен път: „Не става въпрос за вярване. В днешно време фактите са водещи. В случая разглеждам нещата като лекар. В последните 15 години се провеждат много генетични експерименти, при които ДНК от човек се смесва с ДНК-то на други организми… Това са различни вируси и микроорганизми, които доскоро не са имали нищо общо с човека, той не е бил техен гостоприемник. Практически тези лабораторни експерименти – зловещи или не, с добри намерения или като оръжие, разпукаха защитата на човешкия геном… на този фон манипулирането на микроорганизми и вируси доведе до това, че много сръчно хората, които работят в тази посока, могат да манипулират тези вируси“. …„Този вирус е манипулиран на три нива – вкаран е РНК (рибонуклеинова киселина, изпълнява много функции в организма, но за разлика от ДНК не съхранява генетична информация – б. р.) от грипен вирус, понеже много лесно се разпространява. Добавена е РНК 4 секвенции от СПИН, който блокира имунната система, и накрая – от белодробна чума“ (Стоилов, 2021). Според д-р Стоилов лабораторията в Ухан, град, който е нещо като Силиконовата долина на Щатите – компютърен и логистичен център, е създадена точно за изследване на такива вируси.

„Освен коронавируса, човечеството бе заразено с вирусите на страха и паниката. След тези два вируса, които разболяха цялото човечество, изплашено

и в паника, го затвориха като див звяр в къщата му. Човек е свикнал да се подчинява и приема, че това, което му се казва от структурите на властта, е вярно.

Убитата възможност да общуваш с природата, с другите хора, създава напрежение, което може да избие в две посоки – едното е към депресии и самоубийства, другото е към някакъв гняв. Защото тази част от теб, която знае, че ти имаш право да бъдеш жив, да бъдеш радостен, имаш свободи, които писани или не, вътре в теб искат да бъдат упражнени, да можеш да дишаш, да стоиш под слънцето и да се срещаш с когото искаш…

В България три неща ни защитиха – това, че живеем на специална земя, че ние сме специални, колкото и да сме се разхайтили като мислене или духовност. И най-вече БЦЖ ваксината, с която източноевропейците над 20 години са ваксинирани“ (Стоилов 2021: 48).

Уроците на COVID-19: Ноам Чомски

Видният философ и критик на либералната теория Ноам Чомски коментира кризата с вируса COVID-19, който като че ли се появи по негова поръчка, а именно да илюстрира неговите критики към съвременната политическа действителност. В редица интервюта той защитава тезата, че пандемията е доказателство за краха на либерализма. Ще се опитаме да представим неговите виждания, като предложим на вниманието на читателя части от интервюто „Пандемията произтича от провала на дивия неолиберален капитализъм“, публикувано в „Гласове“ (Чомски, 2020).

Попитан на какво може да ни научи COVID-19, Чомски изтъква провалите на съществуващия икономически ред:

- „Един от уроците е, че това е поредният колосален провал на неолибералната версия на капитализма. Грандиозен провал. Ако не научим този урок, следващия път той ще бъде още по-тежък.“
- „Очевидно е какво се случи. След епидемията от SARS през 2003 г. учените отлично знаеха, че идват и други пандемии, вероятно от рода на коронавирусите. Можеше да се подготвим. Почти по същия начин, по който се справяме с грипа. Всяка година имате нова ваксина срещу грип, защото тя има малки вариации, но вие сте готови, така че можете да я произведете бързо… Това не беше направено. Някой трябваше да поеме инициативата… Възможностите са две. Фармацевтичните компании: те разполагат с ресурсите и са свръхбогати. Но те няма да действат. Фармацевтичната индустрия наблюдава сигналите, идващи от пазара. А те подсказват, че няма как да се направи печалба от подготовката за предстояща катастрофа… И тогава идва неолиберализмът: правителствата не могат да направят нищо, правителствата са проблемът, а не решението.“
- „Основният принцип на неолиберализма е да се прехвърлят решенията от правителствата, които до известна степен са обект на обществено влияние, към частните тирании, които са напълно безотчетни към обществеността – и според

неолибералната доктрина трябва да бъдат посветени единствено на самообогатяване. Веднага след като придобиха по-голяма власт при Рейгън, Тачър и други подобни, те бързо прекроиха пазарите в своя полза. И разбира се, те зависят много силно от публичните субсидии и спасителните плащания, когато причинят кризи.“

• „Но знанието не е достатъчно. Някой трябва да действа. Но това е блокирано от капиталистическата логика: не е изгодно да се подготвяме за бъдещи катастрофи. Това оставя правителството всъщност отговорно за основната работа по разработването на повечето ваксини и лекарства. Но това е блокирано от неолибералната доктрина: правителството е проблемът, както Рейгън подчерта. Така че нищо не е направено.“

• „Бизнес моделът наложи повече руини. Болниците, работещи по този модел, не губят ресурси за резервен капацитет от допълнителни легла. Това повече или по-малко върши работа в нормално време, но бързо причинява катастрофа при спешни случаи. Това е началото. По принцип е напълно правилно да се опише пандемията като капиталистическа катастрофа, изостряна от неолиберална диващина. Става ясно, че системата се срива, пораждайки гняв, негодувание, презрение към институциите. Това осигурява плодороден терен за крайнодесни демагози като Тръмп. То може да доведе и до конструктивни усилия за излекуване на болестите и изграждане на по-свободен и справедлив свят...“

• „В условията на криза – война, епидемия, цунами и други – хората с право са готови да пожертват временно някаква свобода, за да се справят с кризата. Сред тези временно предоставени правомощия някои със сигурност ще се стремят да ги увековечат. Това се случва пред очите ни. Ако населението се поддаде, те ще успеят. Управляваните не трябва да приемат пасивността, която е предписана от силните. Ако го направят, съдбата им ще бъде мрачна.“

• Що се отнася до това дали пандемията ще промени начина, по който хората се отнасят към природата, Чомски казва, че отговорът на този въпрос ще дойде от младите: „Това няма начин да бъде предвидено. Всичко зависи от това как световното население ще реагира на случващото се. Кризата може да доведе до силно авторитарни, репресивни държави, които разпространяват неолибералната зараза дори още повече. Всъщност те работят над това и в момента. Не забравяйте, капиталистическата класа не става по-отстъпчива, тя винаги е настъпателна. В средата на епидемията тя призовава за повече финансиране на изкопаемите горива. Желае унищожаването на регулациите, които предлагат известна защита“.

• „В момента плащаме за логиката на капитализма и престъпленията на неговия дивашки неолиберален вариант. ...В този случай източникът на престъпленията може да бъде изкоренен и хората могат да се включат в усилието да създадат по-добър свят... Бъдещето на ЕС в много отношения е изложено на риск. Самият ЕС е основан на принципа на подкопаване на демокрацията, като основните решения се пренасочват към неизбираната Тройка. Но недостатъци-

те излизат далеч отвъд, както разкри пандемията. Германия е икономическата централа на Европа. Тя се справя с пандемията доста добре, с ниска смъртност. Недалеч на юг е Северна Италия, изпаднала в дълбока беда. Германия изпрати ли лекари и друга медицинска помощ? За щастие Италия може да се обърне на друго място за помощ: към Куба, която отново даде илюстрация на интернационализма.“

• Според Чомски Тръмп е „демонтирал цялата машина за предотвратяване на пандемията“ – с орязването на парите за Центъра за контрол и превенция на заболяванията и отменянето на съвместните програми с китайските учени за идентифицирането на потенциални вируси. Американското общество е приватизирано, то е много богато, с огромни предимства – много повече от която и да е друга държава, – но задушено от частния контрол. То няма универсална система за здравеопазване. Всъщност ето това е тоталната неолиберална система“.

• „Европа в много отношения е по-зле, защото програмите за строги икономии само усилват опасността. По-зле е и заради тежката атака срещу демокрацията, пренасочването на решенията към Брюксел. Така че Европа има своите проблеми, но поне има остатъците от някаква социалдемократическа структура, която осигурява известна подкрепа, а това липсва в САЩ“, отбелязва Ноам Чомски.

• „В Съединените щати са в тотална катастрофа заради бандата, която управлява Вашингтон. Те знаят как да потърсят вина във всички останали, с изключение на себе си, а те са виновни за катастрофата. Сега САЩ са епицентърът на кризата. Това е единствената страна, която е толкова дисфункционална, че дори не може да предостави данни на Световната здравна организация за заразените и смъртните случаи.“

• Чомски окачествява подхода към проблема на администрацията на Тръмп като „сюрреалистичен“. „След като се опита да омаловажи заплахата от коронавируса, Тръмп се превъплъти в ролята на кризисен мениджър, без да признае, че е сгрешил с първоначалните си действия. Те (поддръжниците на Тръмп – моя бел.) пригласят на всичко, което той каже. Ако днес Тръмп заяви: ’Това е просто грип, забравете за него’, те ще разпространят: ’Да, грип е, забравете за него’. На следващия ден Тръмп ще каже: ’Това е ужасна пандемия и аз бях първият, който я забеляза’ и всички ще тръбят в унисон: ’Той е най-великият човек в историята и откритието му е най-важното събитие досега’.

Неслучайно отделих доста внимание на възгледите на Ноам Чомски за пандемията; коментирайки ситуацията с вируса, той на практика поставя много важни въпроси на нашето съвременно общество, които си съществуваха и без този вирус, но в условията на пандемия излязоха много очевидно наяве. От друга страна, изплашените и зомбирани от неспирните медийни потоци хора трудно могат да ги забележат. Критиката на Чомски към Тръмп ми се вижда пресилена, както и защитаването на Световната здравна организация, но в общи линии Чомски е прав.

Уроците на COVID-19: предположения и загадки

Избухването на ковид епидемията и последвалата истерия се използват за неясни до този момент политически цели, за които само можем да правим предположения. Най-общо предположението може да се формулира така: вирусът, пандемията и породеният страх се използват за преразпределение на властови ресурс, капитали и пазари; при това без да се води война, само с помощта на медиите – стари и нови – и осъществяваната чрез тях манипулация на съзнанието и синхронизация на мерките по целия свят.

Може би друга една цел е проникването в живота на хората на дигиталната реалност. Необходимо е тотално разбъркване и разрушаване на традициите, за да се разчисти място на новите правила за живот. Дигиталната реалност постепенно лишава всички страни по света от техните неотменни конституционни права и свободи. Вече се говори за пожарни отряди за борба с пандемиите, паспорти за ваксинация; за четвърта промишлена революция, която променя не само производството, но и целия наш живот – икономика, отношения между хората; за изкуствен интелект и роботизация, интернет, 3D печат, виртуална и допълнителната реалност, за биотехнологии и невротехнологии, които стават част от прекрасния нов свят и определят новите поведенчески традиции, заменящи консервативните и традиционни ценности.

COVID-19 подпомага ликвидацията на малкия и средния бизнес, неговата собственост и активи преминават към крупните корпорации и банки; дребните предприемачи са почти ликвидирани като класа; банките прекрояват пазара на услугите си. Големите компании ще имат повече социални отговорности. Наскоро при разходката ми в голям мол ми направи впечатление, че една пета от магазините са затворени и опразнени, вероятно фалирали.

По всяка вероятност вирусът е изкуствен и не може да се каже, че постигна целите си; затова би могло да се очаква, че ще бъде повторен. Затова е логично да се вземат някои предпазни мерки: за развитието на фармацевтичната индустрия, за осигуряване на евтини и достъпни лекарства, за внедряване на нови форми в образованието, за подсилване на икономика и финансова индустрия. Също така е редно да се помисли за възстановяване на здравеопазването; възстановяване на образованието и науката; за възраждане на уважението и доверието към учителите и значително повишаване на заплатите им. Трябва да се вземат мерки за продоволствието и възстановяване на селското стопанство. Всичко това е необходимо, за да се посрещне една бъдеща пандемия; ако, разбира се, това се случи…

НОЩ е назначен неясно от кого и по силата на какви закони. Информацията, която от НОЩ се подава на българските граждани, е неверифицируема, непроверима и недоказуема. Никой няма да пита някой близък или познат: „Абе, вярно ли е, че еди-кой си твой близък е починал от COVID-19? Ама направихте ли аутопсия, сигурен ли си? Нямаш ли някакви съмнения за диагнозата?“. Според правилата на доброто възпитание и елементарната човечност и тактичност

за тези неща не е прието да се разпитва. В такива случаи се разчита на емоционални състояния и нагласи – на страха на хората, на факта, че здравето на близките ти и твоето собствено стоят високо в ценностната йерархия на българина, а и не само на българина. Към това можем да прибавим ежедневните брифинги на НОЩ в началото на извънредното положение и става ясно, че повече се набляга на страха, отколкото на грижата за здравето на хората. Гласовете на някои доктори психиатри, които изразиха опасения, че ежедневното всяване на страх може да се окаже не по-малко опасно от самия вирус, останаха глас в пустиня (Веселин Герев, Цветеслава Гълъбова).

Едно интересно от социологическа гледна точка явление, за което и аз нямам точно обяснение, е явлението „д-р Атанас Мангъров“. Възхваляван и отричан, руган и хулен, на него му е осигурено доста комфортно място в медиите, което струва твърде много пари и едва ли той си ги плаща сам. Каква е ролята, която той играе? На доброто ченге, на вечния опозиционер или на борeца за истината? На тези въпроси няма еднозначен отговор. Появи се и терминът „мангъровщина“; защо точно Мангъров стана кръстник на новата дума, след като и други лекари имат сходни и почти идентични с неговите възгледи? Дали е част от плана, или има и нещо друго? Факт е, че докторът знае английски и разяснява доста добре на разбираем език препоръките на световната здравна организация.

Стереотипите на хората и страхът от непознатото бяха умело използвани в комплект с откровено гьобелсовски методи като принципа, че „една лъжа, повторена 1000 пъти, става истина“; стигна се дотам да се появят нови научни изследвания, според които в конспиративни теории вярвали ниско интелигентните, докато всички когнитивни теории твърдят точно обратното – а именно, че не-конформистите, скептиците са хората с по-нестандартно мислене и именно те са генератори на новите идеи.

Ако трябва да направим някакво *обобщение* след беглия анализ на ковид кризата, то е, че ситуацията показа колко е лесно да се манипулира голяма част от населението на света, като се „свири“ на струната на страха и се манипулират стереотипите за отговорен и загрижен за семейството си и обществото гражданин; като му се вменява вина за нещо, за което той няма абсолютно никаква; като се насажда страх, който води до блокиране на мисловните процеси. Залогът (здравето) е твърде голям, за да се правят експерименти, дори да се съмняваш в налаганите мерки, които ограничават основни човешки права.

Дали COVID-19 е изпитание за стария ред и дали ще доведе до налагане на нов ред и до възникване на нови политически структури, предстои да разберем в близкото бъдеще… ако има все пак нещо положително, е, че пандемията доведе до по-силното присъствие на електронните услуги във всекидневието ни. Тук отново се усети неравенство и този път към видовете неравенства се прибави и *дигиталното неравенство*; като че ли страните с по-добре развита инфраструктура на електронните услуги бяха в състояние да вземат по-адекватни мерки.

Какво можем да кажем още като частично обобщение след направения анализ на ковид кризата? Първоначалното ми намерение бе да се направи един по-прецизен контен-анализ на медийния поток, но после реших, че няма смисъл; новините и коментарите за COVID-19 тотално доминираха (продължават да доминират и днес) – това е очевидно; може би по-добре и по-евристично би било да се проследи еволюцията на посланията, които се адресираха от щаба към гражданите. За маските отначало посланието беше, че трябва да се носят, за да се предпазват другите – лозунгът беше „Бъди отговорен“! После стана ясно, че ефикасността на маските не е чак толкова голяма и се каза, че трябва да се носят, за да се изкара по-леко заболяването в случай на разболяване. Подобно „иди ми, дойди ми“ имаше и с ваксините: оказа се, че те не са съвсем за предпазване, а за по-леко изкарване на болестта… което не е малко, ама все пак?! Дали е вярно или предпоследно? И дали зад тази „еволюция на концепции“ стоят лъжи или просто незнание за едно непознато явление?

Бяхме свидетели на чудовищна, грозна, уродлива експлоатация на темата за смъртта в тази кампания, като се почне от „чували с трупове“ и „пълни морги“, до ежедневното съобщаване и коментиране на бройката починали. Станахме свидетели и на изключително лоша организация на ваксинирането; вместо да се даде прагматична информация за ваксините, се хулеха явни и въображаеми антиваксъри; това, че някои хора няма да се явят, е лесно предвидимо и трябваше да се реагира адекватно.

От подобието и сходството на мерките в различните държави става ясно, че всичко се дирижира от един център; дали това е СЗО, не е ясно, както не е ясно и докога ще продължи и какво точно се цели. Информацията по този проблем е по-скоро тревожна. Пандемията COVID-19 определено върна спиралата на общественото развитие към по-лошо общество, с асоциации за сравнително близко минало; дали отново ще се тръгне към подобряване, ще покаже бъдещето… Стереотипите и нагласите на хората, породени и управлявани от страха, не са много оптимистични...

Така наречените конспиративни теории се подхранват от много източници, някои от тях са и официални; все повече лекари споделят идеята, че това е лабораторен вирус, изпуснат случайно или не; тази теза се споделя както и от набедените за конспиратори, така и от близки до правителството (Начев, Балтов и др.); няма нормални информационни емисии и коментари по медиите; всичко е COVID-19. Тук трябва да отбележим, че хората като че ли вярват повече на старите медии или най-малкото чакат официално потвърждение от тях. Новите медии се използват по-често от младите за търсене на алтернативна информация, но употребата им в полза на по-доброто гражданско общество е далеч от желаното и оптималното. Тук възниква въпросът за моралните ценности на контролиращите информационния поток в социалните мрежи. Знаем, че във виртуалното пространство нищо не се губи – това би могло да послужи освен за нездраво любопитство още и за подобряване на информираността; разбира

се, в тази област възникват и много етични проблеми, с които все повече ще се налага да се сблъскваме и да решаваме.

Напоследък има предложения и явления, които са си чиста цензура: да се закриват профили, да не се допускат конспиративни теории, антиваксърски възгледи и други подобни; ако бъде допуснато всичко това да стане масова практика, ще се върнем към най-тъмните времена на лов на вещици и цензура под различни благовидни съображения.

Към различните видове противопоставяния в обществото се появи и противопоставянето „конспиратори – традиционалисти“, „ваксъри – антиваксъри“; появиха се ново разделение и нови конфликти в обществото, които детерминират и новото неравенство; хората вече се разделят на принципа „вярващи – невярващи“ в COVID-19, като че ли това е някаква нова религия, а не мутирал или тунингован вирус. Лекотата, с която политици жонглират с неистини и при това повтаряни многократно, както и с недоказани и неизследвани факти, е изумителна. Неистините са облечени иначе в добре дестилирани послания, най-често представени като грижа за здравето на хората. Но едно е ясно – независимо къде се намират, хората, които се чувстват непредставени, изплашени, недостатъчно информирани и объркани, стават лесна мишена на популизъм и взимат важни решения с дългосрочни последствия, които има голяма вероятност да се окажат неправилни. Затова думите имат значение, не е все едно какво се казва и не трябва да се прави компромис с истината. Така че от гледна точка на социологията на комуникациите има много какво да се види и да се научи по време на сегашната пандемия; тъй като лошата практика най-много учи – понякога това е за добро…

След като разгледахме как се използват и медиите, и стереотипите в днешния свят и в ситуация на пандемия или пландемия, нека се върнем отново към медиите в един позитивен глобален свят. Правим това с надеждата, че лошото няма да бъде вечно и светът отново ще стане едно китно и уютно глобално село…

Глобализацията и „глобалното село“ днес

Лошото управление на една държава — корупция, злоупотреби с власт, слаби институции и липса на отчетност, води до липсата на държавност – тревожен феномен, който е свързан с очевидни заплахи като организирана престъпност и тероризъм, което генерира регионална и глобална нестабилност. Оказа се, че към тези заплахи можем да прибавим и заплахите за здравето на човека, заплахите от вируси, независимо дали ще ги наречем пандемия или пЛандемия. Защото заплахата поражда страх, а страхът е нещо, което дава възможност на управляващите да управляват по-лесно гражданите. Европа е основна цел на организираната престъпност – незаконни мигранти, трафик на наркотици, жени и оръжия – всичко се насочва към този прекрасен континент

и представлява значителна част от дейността на престъпните групи. Съвременният свят създава множество заплахи за здравето и живота на човека, но истината е, че на практика отговорността за всички тези заплахи пада върху самия него. Предоставяйки достатъчно широки възможности за развитие и самоусъвършенстване на индивида, в същото време епохата на глобализация доведе до сериозно нарастване на степента му на незащитеност; това повиши значението на индивида като обект на международната сигурност. Появата на един много по-взаимнообвързан свят прави човека още по-уязвим за различни заплахи. Глобализацията на икономиката я направи по-нестабилна и по-несигурна – опасността от съкращаване на работни места, несигурността на банковите влогове, свързана с инфлацията, както и заплахата от терористични нападения, извършвани навсякъде и по всяко време, потоци от законни или незаконни емигранти – всички тези фактори карат хората да се чувстват все по-незащитени и несигурни.

А началото изглеждаше много романтично и обещаващо... Глобализацията на обществото позволи навлизането в политическия речник на такива понятия като „глобална култура“ и „световно село“. Последното беше въведено от Маршъл Маклуън във връзка с развитието на високите технологии, интернет и средствата за масова информация (Груева, 2011). Попаднах на едно интересно писмо от Маклуън до Пиер Трюдо, писано от Бронксвил на 3 юни 1968 г., което звучи поразяващо актуално и днес:

„Скъпи Пиер Трюдо,

...Истинската драма на нашата епоха е преминаването от средата и услугите на хардуера на XIX век в софтуера (електрическата информация) на XX в., това е огромен скок, като този от примитивната племенна организация до образования индивидуализъм.

В тези условия „политическата“ дейност прилича на футболен мач между паралитици. Не е ясно дали някои от отговорните фигури от Източния и Западен свят имат и най-малка идея за ерозията на човешката идентичност, която средата на софтуера предизвика...“

Както виждаме, Маршал Маклуън преди около половин век е очертал доста точно и атрактивно картината на днешните проблеми, породени от масовото навлизане на информационните технологии в ежедневието, както и опасните последици от това. Маклуън сравнява ускоряването на развитието на обществото със скок „от примитивната племенна организация до образования индивидуализъм“; това показва как новите технически средства допринасят за ускоряването на процесите на обществено развитие; тук неминуемо възниква въпросът дали другите елементи на обществената система са готови за такова ускорено и бурно развитие? Към неговото описание и сравнението с „мач между паралитици“ като че ли няма какво да добавим… Развитието на медиите ни доближи в един момент до това, което Маршал Маклуън нарича „глобалното село“; но в последно време като че ли сме свидетели на явление, което можем

да окачествим като „затваряне на глобалното село“. Това поражда въпроси за спецификата и етиката на новите медии.

Достъпът на все по-голяма част от населението на планетата до интернет дава възможност за обмен на културна информация, стимулира разпространението на английския език по целия свят, сближава хората, т.е. осигурява възможност за интерактивни обмени на информация. В тази обстановка възникват идеи за унифициране на културните ценности в света и формирането на единна общочовешка цивилизация. Проблемът обаче е за това дали и доколко е възможно да се унифицират културите, които са прекалено разнородни.

Ако се замислим за рисковете и заплахите пред сигурността на България, няма как да не забележим, че процесът на глобализация засилва уязвимостта и непредсказуемостта, особено в общества, които изпитват икономически трудности. Бедността и слабостта на обществото все повече се превръщат в заплаха за националната сигурност – у нас се наблюдава трайно установила се бедност – недостатъчното ниво на доходите на преобладаващата част от населението – т.нар. работещи бедни (АФП: България, 2015).

- Освен бедността, видима и невидима, повече или по-малко усещана, сериозни проблеми създават също така още:
- неадекватно финансираното образование и наука,
- здравеопазването,
- неудачната социална политика,
- продължителната критично ниска покупателна способност на населението,
- демографският спад,
- застаряването на населението.

Всичко това се отразява негативно на трудовия пазар и на потенциала на страната да ускори икономическо си развитие. Фактът, че в областта на образованието и науката са необходими сериозни инвестиции, а резултатът не се проявява веднага и възвръщаемостта е от по-различен характер и е трудно забележима, налага държавата да се намеси адекватно с всички свои ресурси и механизми на управление. Бедността в едно общество не само че води до „изтичане на мозъци“, но също така не създава благоприятни условия за утвърждаване на достатъчна мотивация сред младите хора да се изграждат и развиват на високо личностно и професионално равнище. Бедността създава предпоставки за развитието на организираната престъпност, за девалвация на ценностите, често тя е причина за отчаяние на гражданите, което на свой ред води до пасивност и апатия, стремеж всеки да се оправя както може – всички тези негативни явления генерират корупция сред властимащите и разрушават връзката между граждани и държава, което пречи на страната да се възползва максимално от възможностите на членството в Европейския съюз.

Глобалните промени все по-често ще предизвикват миграционни вълни, провокиращи различни местни форми на неонацизма. Въпросът не е нито само

политически, нито само хуманитарен и неразбирането на много българи, притиснати от собствените си проблеми и грижи, е и неразбиране на хора, които трудно приемат европейските демократични ценности. Но интеграцията на бежанци трябва да се разглежда и в контекста на приемането преди всичко на една чужда, непозната култура, религия и език; тук е много деликатна линията между хуманност, дипломация, желание за компромис от двете страни и мярката на този компромис – колко и докъде всеки е склонен да приеме другия.

Макар че теориите за сигурността днес изглеждат безнадеждно остарели, аз мисля, че новите медии, освен че създават нови опасности и рискове пред сигурността, също така ни информират и в известна степен могат да ни обучават и да ни предоставят нови средства и възможности за това как да се предпазим и защитим в този опасен свят… Факторите, които въздействат на сигурността и са източник на притеснения и напрежение за гражданите, са най-разнообразни:

- системните лишения,
- бедност,
- безработица,
- ограничен достъп до здравни услуги,
- засилващо се недоверие в политическата система и институциите,
- подценяване на проблеми от значимост за различните социални групи.

За решаването на всички тези проблеми медиите могат да помогнат, но според мен държавата трябва да осигурява достатъчно на брой възможности за реализация – спокойствие, жилище, редовна работа, редовен доход, добро здравно осигуряване и най-важното – сигурност от държавната система. Само тогава тя ще може да завоюва доверието на гражданите си и да получава помощ и съдействие от тях – за общия им път към изграждането на един по-добър свят.

Медии, политика и гражданско общество

Ако се замислим за днешната политическа обстановка в България и света, става ясно, че така не може повече да продължава и че този политически модел е неуместен в днешния глобален свят; време е да се премине към модел на управление, в който гражданите да са постоянни участници, а не да бъдат изнудвани веднъж на четири години да гласуват за хора, които най-често не познават. Гражданският сектор предоставя на гражданите възможност да влияят на държавната политика много по-често и непрекъснато, но поради неразвитото гражданско общество не сме се възползвали напълно от възможностите, които то дава; за последното биха могли да допринесат средствата за масова информация, в наше време допълвани от интернет и социалните мрежи, които дават възможност за многопосочно общуване между членовете на аудиторията. Политическата функция на гражданското общество е една от най-дискутираните теми в посткомунистическите страни – либералите поддържат само класическата

форма на представяне на общественото мнение – чрез избори; моето мнение е, че тази концепция е твърде архаична и не отговаря на духа и динамиката на днешния ден, когато новите информационни технологии въвличат все повече хора в дискусиите за важни за общността проблеми.

В държавите, които наричаме демократични, медиите са един от основните социални актьори в процеса на държавното управление – те обикновено действат вън и независимо от правителството, но имат възможност да оказват значително влияние върху осъществяването на цялостната му политика; неслучайно ги наричат „четвъртата власт“; те се оказват мощен фактор за актуализирането на един или друг обществен проблем или за налагането на определени нагласи и мнения. През своето досегашно развитие медийните посредници минават през три етапа:

1) етап на възникване и силна централизация
2) етап на нарастване на техническите възможности
3) етап на децентрализация, много възможности за избор на комуникационно средство и концентрация в глобален, а не в държавен аспект.

Медиите могат да бъдат критик или наблюдател на някоя сфера от обществения живот; да служат като платформа или форум за различните гласове в обществото, за изразяване на различните мнения и култури.

Масовата аудитория като компонент на масовата комуникация се характеризира с нееднородност, разпръснатост и анонимност. В социологията индивидите, образуващи тази аудитория, се разглеждат като личности, включени в мрежата на реални обществени отношения и връзки. Именно с помощта на масовата комуникация тези личности могат да установят отношения не само помежду си, в своята социална група, но и с по-широка социална среда.

В днешния свят действат много фактори, които предизвикват неопределеност и несигурност в обществото; сред тях са бедността, неработещите институции, тромавата администрация.

Съвременното общество поради динамичността на промените засилва неопределеността и несигурността, но в същото време дава инструмент за тяхното преодоляване – знанието. Общество на знанието е един от многобройните термини, които са навлезли в социологическия речник редом с други – информационно общество, постиндустриално общество, глобално общество – призвани да опишат промени, които се смятат за епохални или ключови**;** появата на новите информационни и комуникационни технологии създаде предпоставките за революционното развитие на икономиката на знанието; натрупването на огромно количество информация и знание, разпръснато на големи разстояния и сред множество хора, изисква създаването на нова информационна инфраструктура. Новите медии имат конкурентно предимство пред традиционните, тъй като се вписват много по-гъвкаво в характеристиките на съвремието ни. Те носят нови послания и ценности, мобилни са и достигат до по-широка потенциална аудитория.

Напоследък се намираме в период на трансформация на традиционните политически практики, които водят началото си от политическите системи от XIX век: въпреки многобройните адаптации към днешните условия на глобализация, на динамичен живот с непрекъснато развиващи се информационни средства, тези практики се оказват неособено добре работещи. Светът се намира в състояние на непрекъсната революционна ситуация: управляваните не искат да живеят постарому, управляващите не разбират или не желаят да разберат, че не могат да управляват постарому; дошло е време нещо да се промени. В тази промяна активно участие трябва да вземат и гражданите; въвеждането на механизми, осигуряващи перманентно участието на гражданите във властта, непрекъснатото „следене на пулса“ на общественото мнение вече са задължителни условия за намаляването на корупцията. В епохата на информационните технологии, когато населението е достатъчно добре образовано, за да ги ползва (независимо от различните критики към образователната система), е абсолютно неприемливо обществото да бъде дезинформирано, да е поставено в ролята на пасивен наблюдател на политическите събития, да се управлява от доказано некомпетентни, по една или друга причина неспособни да се справят управници, които са успели да се доберат до властта с помощта на вече остарели практики като парламентарни избори. Явно, че днешната политическа система е остаряла и започва да показва сериозни дефекти, които хората не само у нас, но и по света вече не искат да търпят; те са намерили и медията, чрез която организирано да изразят своето недоволство – интернет и социалните мрежи.

Това започна да се случва преди няколко години…

Един пример за практическите възможности на социалните мрежи е кампанията #OCCUPYWALLSTREET – използвайки социалните мрежи Facebook и Twitter, тя популяризира предложението си за мирен протест, изразяващ се в окупиране на емблематичната Уолстрийт. Въпреки информационното затъмнение в традиционните медии движението намери начин да информира обществеността за случващото се, използвайки възможностите, които предоставя интернет.

Благодарение на новата медийна среда хиляди млади, образовани и интелигентни хора се обединиха и показаха, че имат представи за бъдещето и са готови да ги отстояват миролюбиво, но твърдо. Хоризонталната организация на връзките между тях за пръв път в историята на човечеството даде живот на социално движение, което няма лидер. През лятото на 2011 г. възниква движението „Окупирай Уолстрийт!“: чрез социалните мрежи Facebook и Twitter се организира мирен протест, изразяващ се в окупиране на Уолстрийт – улицата, на която се намират основните американски икономически институции. Причини за неудовлетвореността на протестиращите са:

- влиянието на корпорациите в демократичната система на САЩ;
- липсата на правни последици за хората, причинили световната икономическа криза;
- нарастващото неравенство в благосъстоянието.

Интересът към събитието расте лавинообразно. Въпреки информационното затъмнение в традиционните медии движението намери начин да информира обществеността за случващото се, използвайки възможностите, които предоставя интернет. Участниците в окупирането на публични пространства са събрани от убеждението, че съвременната представителна демокрация се е превърнала в механизъм за подчинение на множеството от малцинството: „…демократичното управление получава справедливата си власт от народа, но корпорациите не търсят съгласие, когато извличат богатства от хората и земята; не може да бъде постигната никаква истинска демокрация, когато процесът е предрешен от икономическа власт. Обръщаме се към вас във време, в което корпорациите, които поставят печалбата над хората, собствения си интерес над справедливостта и потисничеството над равенството, ръководят нашите правителства“ (www.occupywallstr.org).

Според движението „Окупирай Уолстрийт“ икономическата власт е основен източник на проблемите на 99% от населението. Икономистът Джоузеф Стиглиц е на мнение, че неравенството сериозно застрашава демокрацията, тъй като, ако „вземе връх убеждението, че политическата система е предопределена и несправедлива, хората ще се почувстват освободени от ангажимента на гражданската добродетел. Когато обществениият договор е нарушен, когато доверието между държавата и нейните граждани се изчерпи, следват разочарование“, твърди той; на практика средният доход не е мърдал от близо четвърт век и 95% от ръста на всички доходи от 2009 г. насам са отишли в джоба на най-богатите, които са 1%: „Най-богатите получаваха за една седмица 40% повече, отколкото получават 5-те процента най-бедни за една година. Намиращите се най-високо в социалната прослойка – 0,1 процент, получаваха за ден и половина онова, което 90% от най-долните слоеве получаваха за година“, отбелязва той (Стиглиц, 2014).

Представителната демокрация има един важен недостатък – стабилизира правото на управляващите да вземат решения за общите интереси на всички, задълбочавайки разногласията. Тя задължава множеството да избере малцинство, което да решава вместо него; задълбочава разногласията, вкарвайки ги в устойчив институционален или политически модел, за който често се твърди, че „няма алтернатива“; представителната демокрация задълбочава разногласията, защото призовава всеки да се идентифицира с позицията, заета от едно или друго политическо малцинство: например в борбата между ляво и дясно, в конкуренцията между партиите или споровете между институции. Противниците на движението твърдят, че щом не издига искания, тези, които имат власт да му дадат каквото иска, не могат да му го дадат, то се обрича само на провал и не трябва да бъде вземано на сериозно. Но като че ли не е толкова несериозно?! Или политиците не желаят да го разберат?!

По подобен механизъм възникнаха и протестите по софийските улици през лятото на 2013 г.; въпреки местните си особености те имат и нещо общо с тези по другите градове по света: искат истинска демокрация, социална сигурност

и спокойствие. Но българските граждани остават недостатъчно адекватно информирани за всички тези протести, тъй като медиите са в ръцете на неясни собственици, които нямат интерес от промени в българското общество. Големите партии, окупирали властта, се занимават предимно с бизнес и клиентелизъм, а малките алтернативни партии нямат шанс да бъдат чути. България има нужда от политическа реформа на структурата на управление, от създаване на ефективни работещи публични институции, прозрачно управление, ефективни структури на гражданското общество, което да оказва контрол върху управлението; засега управляващите все още се противопоставят и едва ли ще отстъпят лесно. Но все пак българинът като че ли се събуди, което дава надежди, че ситуацията ще се промени. Все по-често се осъзнава, че е необходимо да се служи не на партийни елити и на тяснопартийни интереси, а на идеята за добруването на българското население, което би било възможно с по-радикални политически основни преобразувания, с нова обществена и държавна структура. С днешните партийни формации, с днешното инертно, плуващо в безметежност и корупция управление, както и апатична и незаинтересована общност от граждани, държавата ни не я чака нищо добро.

Направи ми впечатление, че участниците в протестите в България през лятото на 2013 г. бяха упреквани за същите неща, за които беше упреквано и движението „Окупирай Уолстрийт“ две години по-рано – липса на лидери, на ясна политическа платформа, на конкретни искания; (учудващо единодушие!) прокрадваше се мнението, че такива протести са безсмислени и загуба на време; наблягаше се на това, че някой е платил за тази дестабилизация и вдигане на много шум. Протестите през 2020 г. също нямаха изявен лидер. Дали пък не е дошъл краят на лидерските партийни формации и граждански движения??? Дали това не означава, че може би е дошъл краят на лидерите в политиката, на лидерските партии, на организациите с ясно изразени платформи и стабилен членски състав – неща, които е трудно да бъдат признати от сегашните политици. Аз искам да повярвам, че хората са излезли на улицата, защото не искат повече да ги манипулират и правят на глупаци, но по медиите се прави всичко възможно да ни се внуши, че това са платени протести. Във всеки протест има платени организатори и клакьори, но някои от протестите бяха твърде многолюдни, за да се допусне, че на всички тези хора е платено…

След проведените парламентарни избори в България на 5 октомври 2014 г. се правеше всичко възможно да ни се внуши, че изборите са се провалили, защото няма политическа сила, способна да състави правителство; като че ли избирателите са длъжни да гласуват за политическа сила, която *непременно* да получи парламентарно мнозинство; в началото на промените с подобни аргументи се внушаваше, че няма смисъл да се гласува за партии, които няма да минат 4-процентовата бариера; по тази логика излиза, че избирателят трябва мирно и кротко да иде до урните, да гласува за голяма политическа формация, която ще може да състави правителство със стабилно мнозинство, и после мир-

но и тихо да се прибере вкъщи и да търпи цял мандат неуместните решения на управляващите, защото е гласувал за тях и не върви да ги критикува.

На подобна логика се основават и критиките към негласувалите – щом не си гласувал, нямаш право на претенции и критики към управляващите… никой не желае да признае, че избирателите са принудени да избират сред едни и същи хора (които не познават лично) и на практика избор *няма*; никой не иска да признае очевидното – все по-намаляващата избирателна активност на последните избори (провеждани три пъти за две години) и хазартното гласуване за нови политически формации говорят само за едно: отвращение от политиката и от политическите актьори, осъзнаване, че изборите на практика нищо не променят.

През последните три десетилетия настъпиха съществени промени в политическия и обществения ни живот, които се случиха много бързо и за относително кратък период от време; промениха се политическите партии – ако преди 25 години беше нормално да членуваш в партия и идеята беше да има партиен плурализъм (многопартийна демокрация), сега това е занимание за кариеристи; честата смяна на партийни книжки, „прелитането“ от една политическа формация в друга обезцени партийното членство и партиите започнаха да търсят (и намериха!) други източници на финансиране. Струва ми се, че времето на партиите отминава като явление, което се е появило на определен етап от общественото развитие и е изиграло съществена роля в това развитие; но днес отиват бавно, но сигурно в историята….

На този фон би трябвало да нарасне ролята на гражданското общество в различните обществени процеси и за вземането на управленски решения. За съжаление, трябва да кажем, че гражданското общество в България все още е недостатъчно зряло и не може да реагира адекватно на събитията и процесите, които най-често го засягат пряко или косвено.

През 2018 и 2019 г. се случиха три събития, които биха довели до оставка на правителството, ако гражданското общество в България беше по-образовано и по-будно: изтичането на данни от НАП, фалитът на застрахователното дружество „Олимпик“ и изваждането на НИМХ от състава на БАН.

В средата на юли 2018 г. базите с лични данни на Националната агенция за приходите бяха пробити от хакери и ЕГН-та, имена и адреси на пет милиона българи изтекоха**.** Обвинен за хакерската атака е собственикът на „ТАД Груп“ Иван Тодоров**,** който обяви, че съвестта му е чиста и не е извършил престъплението, в което е обвинен. Докато цялата държава беше хакната, шефката на НАП Галя Димитрова не прекъсна отпуската си, това обаче не бе прието като основание за оставката ѝ и тя остана на поста си. Димитрова се извини на всички засегнати от теча на данни българи и призна, че НАП е подценила баланса между достъпност и сигурност. Заради пробива в системата бяха отстранени ръководителите на дирекция „Информационни системи“ и на информационната сигурност в НАП.

Кабинетът използва случая и създаде Съвет по киберсигурност, за да противодейства на хакерските атаки срещу българските институции, а в парламен-

та бе създадена специална комисия, която да проучва случая с изтеклите данни. Въпреки че нямаше информация за злоупотреби с изтеклите данни, случаят мина много покрай ушите и главите на българското гражданско общество, което като че ли пренебрегна или не осъзна напълно до каква опасност може да доведе изтичането на данни и че допускането на това е нещо доста повече от чиновническа немарливост и некадърност. Случаят заслужаваше по-сериозни протести и евентуално оставка – ако не на целия кабинет, то поне на ресорните министри.

Друго събитие, което гражданското общество „проспа“, е фалитът на застрахователна компания „Олимпик“. Последната беше известна с ниски цени на застраховките и поради това имаше много клиенти. Изведнъж за кратко време се оказа, че тази фирма с много клиенти е фалирала; последва среднощен поход с автомобили в София и това беше всичко; след това цените на застраховките „Гражданска отговорност“, които и без това не са ниски за джоба на българина, се вдигнаха още… Цялата история приличаше повече на пладнешки обир, отколкото на нормално фалиране на компания. Не стана ясно дали не са нарушени редица закони и какво всъщност е довело до фалита?

Другото събитие е извеждането на Института по метеорология и хидрология от състава на БАН, което се случи в нарушение на всички закони, устави и правила на Академията; разчиташе се на преобладаващо негативните нагласи към БАН и науката въобще. Нито ръководството на Академията, нито гражданското общество реагираха адекватно.

Но дали трябва да виним българите за недостатъчната зрялост на българското гражданско общество, след като в световен мащаб беше показана такава недостатъчна зрялост по време на пандемията? Т.нар. стари медии (печат, радио, телевизия) ограничават своята аудитория поради еднопосочността на медийния модел; при новите медии всички създават и едновременно с това ползват медийно съдържание, което свободно циркулира в интернет. Образува се огромен разнопосочен информационен поток, където се оформят множество лидери на мнение, възприемани за достоверни източници на информация; всеки индивидуално решава кой източник предпочита и сам преценява времето, което иска да му отдели. Днес медиите осигуряват пространството за постигане на обществен консенсус чрез дискусия, с което се съгласуват и предават ценностите, изграждащи съвременния социум. Медийното съдържание в интернет се разпространява чрез сайтове, блогове, форуми и социални мрежи, където се споделят различни мнения. Затова не е чудно, че новите граждански инициативи нямат ясно изразен лидер – това е последица от комуникационния модел, който те използват, за да възникнат, за да предприемат някаква активност. Така че упреците, че нямат лидер, са съвсем неоснователни. Те всъщност имат много лидери; подобни полицентрични, на пръв поглед хаотични граждански инициативи са рожба на своето време; политическо късогледство е да бъдат игнорирани и пренебрегвани; аз мисля, че те ще играят все по-значима роля в публичното пространство и обществения живот.

Съществува широко разпространена гледна точка, че медиите имат за задача да служат като платформа или форум за различните гласове в обществото, за изразяване на различните мнения и култури. Те могат да бъдат „пазач“ на обществения ред и морал, култура и персонално поведение; тази роля им е приписвана от тези, които смятат, че медиите трябва да бъдат верни на традиционните ценности и да ги поставят пред комерсиалния успех и популярност.

Какви са политическите последици от навлизането на новите информационни технологии в масова употреба във всекидневието? Най-общо казано, отговорът гласи: Необходимост от нова политическа система. Днес в Европа и света настъпват съществени промени; търсят се радикални промени в организацията и ръководството на обществото и икономиката. Необходими са механизми като електронно гласуване, свободен достъп до информацията на различните институции, за да може да бъде проследявано изпълнението на поети ангажименти или дори програми, чрез които администрацията да получава идеи и предложения на гражданите, като някои от тях да реализира. Това е пътят за създаване на отворено управление. Тук става дума за активното участие на отговорния и съзнателен гражданин, а не само на активистите от неправителствени организации.

Общество на знанието е един от многобройните термини, които са навлезли в социологическия речник и в по-широка употреба през късната модерност наред с: информационно общество, постиндустриално общество, глобално общество или глобална епоха, световно рисково общество и т.н. Трескавото изработване и пробване на нови имена съвсем не е въпрос на някаква самоцелна мода и оригиналничене на социолози, а отговор на потребност да се разграничат и кодират нови крупни феномени, свързани с мащабни и радикални социокултурни трансформации, тоест с наистина епохални промени.

Такива промени според мен вече „чукат на вратата“ и ще се случат по-бързо, отколкото ние ги очакваме. Може би една необходима промяна е, че политическите партии ще отидат в миналото. Вече се появяват граждански движения, маскирани като партии, поради необходимостта да се явят на избори и поради ограниченията на сегашните изборни закони. А сегашната COVID-19 криза е нагледна илюстрация, че всичко може да се използва и за лоши неща, за влошаване на политическата обстановка; оказа се, че обществото няма сигурен механизъм за противопоставяне на такива всеобхватни манипулации на съзнанието и на действията на хората.

От всичко казано дотук, се налага изводът, че политиците днес продължават да управляват по старите модели, които са били използвани преди епохата на интернет и съвременните информационни технологии, но животът ни поднася непрекъснато нови предизвикателства, голяма част от които съвсем не са приятни и безопасни; в такава обстановка хората са оставени сами да се справят с проблемите и опасностите; с други думи, старата приказка, че „спасението на давещите се е дело на самите давещи се“, никога не е звучала по-актуално. Необходими са нови подходи към управлението във всичките негови аспекти,

необходими са нови закони, регламентиращи действията в Мрежата, необходими са и нови познания за обкръжаващия ни свят, който непрекъснато (а вече и много бързо) се променя. Политическата система в България също се нуждае от спешни реформи, за да се справи с несигурността, която трайно се е настанила в живота ни; в противен случай, ако сегашното статукво се запази, то ще продължи да генерира различни проблеми, противоречия и конфликти. Според мен има няколко неща, които са най-необходими и относително бързо биха могли да се приложат на практика, за да може новите медии да служат по-ефикасно на актуалните обществени потребности.

Като най-спешни задачи бих изтъкнала следните препоръки, произтичащи от досегашния ни анализ:

- необходимо е по-адекватно законодателство, което да е в унисон с актуалните тенденции;
- също така и по-гъвкаво политическо реагиране на проблемите;
- изграждане на умение у политиците и гражданските активисти да се води диалог и да се постигат компромиси в името на общите цели;
- трябва да се обръща по-голямо внимание на обучението през целия живот, по-специално за използването и прилагането на новите технологии, за опасностите, които те крият и предпазването от тях;
- необходимо е да се създадат условия за по-широко и постоянно въвличане на хората в процеса на вземане на решение за нещата, които ги засягат;
- електронно правителство, създаване на електронно управление и достъп на гражданите до него;
- електронно гласуване;
- провеждане на електронни референдуми за повече въпроси от значимост за общността; налага се въвеждането на електронно гласуване (за да могат гражданите да бъдат питани по-често за въпросите, които ги засягат);
- свободен достъп до информацията на различни институции, за да се проследява изпълнението на поетите от тях ангажименти, осигуряване на достъп и прозрачност на информацията на редица публични институции;
- гражданите да дават идеи и предложения, някои от които трябва да бъдат реализирани – по този начин ще се създаде *отворено управление* – отворено за всички граждани, не само за активистите на партийни и граждански организации; целта е гражданите да участват в управлението през цялото време, не само по време на избори, непрекъснато да бъдат въвлечени със своята гражданска позиция и интелектуален потенциал в процеса на вземане на важни за общността решения.
- изработване на механизъм за лесно и бързо отзоваване на народните представители и други управници на изборна длъжност, ако те не се справят със задълженията си.

Това са само първите стъпки, които трябва да бъдат направени, за да се постигне едно по-сигурно и стабилно политическо и икономическо развитие и България да поеме най-после по пътя на истинската демокрация...

В заключение

За съжаление, в последно време сме свидетели на едно спираловидно движение на обществените процеси от добро към лошо, после към малко по-добро, после пак към лошо. Ако спиралата като цяло се движи към по-добро – добре; но напоследък определено се съмнявам. Дали обществото ще съумее да използва натрупания потенциал на медиите – както на старите, така и на новите – като технически средства и като средства за комуникация, предстои да видим в следващите десетилетия, ако доброто вземе връх и светът се изчисти от негативните елементи на съвременната политическа доктрина...

И най-вече, необходимо е будно гражданско общество, за да не се допусне новите медии, основани на последните информационни технологии, да се превърнат в зъл демон на обществото…

Литература

Кийн, Д. (2000). Медиите и демокрацията. София: ЛИК.

Стоилов, Р. (2021). „Българите сме разхайтени, но БЦЖ ваксината ни пази“. – Минаха години, бр. 4, 18 януари 2021, с. 48.

Трендафилова, К. (2019). Науката в едно враждебно общество (разсъждения за отразяването на науката в медиите). – В: Желязкова, М. и Г. Петрунов (съст.). Науката в полза на обществото. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“, 119–132.

Трендафилова, К. (2016). Новите информационни технологии: добрата фея или злият демон на обществото. – Индустриален мениджмънт, 1(13): 110–117, ТУ–София, Стопански факултет. Извънреден тематичен брой: „Човекът – мярка на всички неща – предизвикателствата на постиндустриалното информационно общество“. Издателство на ТУ.

Трендафилова, К. (2016). Медиите и новите заплахи за сигурността. – В: Съвременни заплахи за сигурността в Европа. Пловдив: УИ „Паисий Хилендарски“, 135–146.

Трендафилова, К. (2015). Медиите във времена на несигурност. – В: Сборник доклади от юбилейната научно-практическа конференция с международно участие „Времена на несигурност и рискове – възможности и перспективи за развитие“. Пловдив: УИ „Паисий Хилендарски“, 295–301.

Трендафилова, К. (1987). Средствата за масова информация като фактор за формиране на социални стереотипи. Непубликувана дисертация, личен архив.

Чомски, Н. (2005). Необходими илюзии. София.

Чомски, Н. (2000). Медиите под контрол. София.

Lippman, W. (1966). Stereotypes. – In: Berelson, B. & Janowitz, M. (eds.). Reader in Public Opinion and Communication. New York.

Noelle-Noimann, E. (1992). The Spiral of the Silence: Public Opinion – Our Social Skin. Chicago: University of Chicago Press.

Trendafilova, K. (2014). Civil Society and the Media in the Whirlwind of Endless Changes. Sociological Problems, special issue: "Civil Society. Politics, Solidarity: The Contribution of the Social Sciences", ed.: Rumiana Zheleva, pp.172–185.

Други източници

Convention on Cybercrime (Council of Europe), www.conventions.coe.int /Treaty

ENISA Glossary. <http://www.enisa.europa.eu/activities/risk-management/current-risk/risk-management-inventory/glossary#G3 >, посетено: 05.04.2016.

www.24chasa.bg, посетено: 15.03.2016.

www.nlcv.bas.bg, посетено: 21.03.2016.

www.occupywallsr.org.?forum, посетено: 14.09.2014.

АФП: България – страната на работещите бедни (48% от 7,2-милионното българско население живее в материални лишения), http://www.blitz.bg/news/article/3345244 май 2015, посетена: 17.03. 2016.

Груева, М. (2011). „Маршал Маклуън (1911–1980): Аз не винаги съм съгласен с това, което казвам" – Култура, бр. 24 (2642), 24 юни, 2011, достъпно на www.kultura.bg, посетено: 9 април 2016.

Делници, 26.11.2020. „Търговията със страха стана модел на поведение", www.eurocom.bg, посетена: 29.11.2020.

Стиглиц, Д. (2014). „Неравенството е заплаха за демокрацията", 21.02.2014, www.trud.bg, посетено на: 25.02.2014.

Антонова, Ж. (2012). Безопасността в интернет пространството. Киберпрестъпления, 25 май 2012, http://marketing.uni-svishtov.bg/club/bezopasnostta-v-internet-prostranstvoto-kiberprestypleniq/, посетено: 28 март 2016.

Мира Радева: „Инфодемията доведе до масов страх и подбуди тоталитарни рефлекси у хората", ww.eurocom.bg/new/ mira radeva…, посетена: 9.03.2021.

Сигурна Европа в един по-добър свят – Европейска стратегия за сигурност, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsU, посетено: 5.02.2016.

Наталия Петрова: „Глобализация и сигурност", 01.10.2009, бр. 5, 2009, www.geopolitica.eu, посетено: 12.04.2015.

Цветеслава Гълъбова: „Оживяваме от вируса, но сме зле психически", 8.03.2021, www.lentata.com/page_21124, посетено: 9.03.2021.

Чомски (2020). Пандемията произтича от провала на дивия неолиберален капитализъм, автор: Епицентър, 05.07.2020, www.glasove.com?categories/novini/news/chomski, посетено: 8.09.2020.

В/ ПРОБЛЕМИ ПРЕД ИНОВАЦИИТЕ И ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВОТО

Глава дванадесета

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ В ПОДКРЕПА НА ИНОВАЦИИТЕ В ЗЕМЕДЕЛИЕТО В БЪЛГАРИЯ: КОЙ, КАК И ЗАЩО ГИ ФОРМУЛИРА?

Светла Стоева

Настоящият анализ разглежда националните политики в подкрепа на иновациите в земеделието за периода 2014–2020 г. По-конкретно, обект на изследване е формулирането на Програмата за развитие на селските райони 2014–2020 г. (ПРСР). С цел илюстриране на политическите процеси на вземане на решения и отговор на въпроса *кой, как и защо* участва в този процес е проведено изследване на случай с формулирането на конкретна подмярка от ПРСР 2014–2020, насочена към стимулиране на сътрудничеството между различни заинтересовани страни в земеделския сектор и към подкрепа на т.нар. интерактивни иновации. Поради липса на научни анализи на процеса на формулиране на земеделските политики в подкрепа на иновациите в България за разглеждания период са използвани данни от международен изследователски проект LIAISON (Better Rural Innovation: Linking Actors, Instruments and Policies through Networks), финансиран по програма „Хоризонт 2020“, в който авторът участва. Емпиричните данни са събрани чрез различни качествени методи за регистриране на първична и вторична социологическа информация: 1) деск-топ анализ на 19 политически документа и техните механизми за подкрепа на иновациите (национални програми и стратегии, стратегически планове, оперативни програми, постановления, процедури, мерки, насоки за прилагане на мерки и др.); 2) полуструктурирани дълбочинни интервюта с 20 участници в Системата за знания и иновации в селското стопанство – СЗИСС (служители от Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ), членове на тематичната работна група (ТРГ), създадена с цел разработването на регламент за изпълнение на подмярката за прилагане на интерактивния иновационен подход на ЕПИ-АГРИ (подмярка 16.1) в рамките на ПРСР 2014–2020, представители на Селскостопанска академия и нейните изследователски институти, НПО, публични и частни консултантски организации, фермерски асоциации); 3) включено социологическо наблюдение в рамките на публичните обсъждания на регламентите на подмярка 16.1 и 4) 11 полуструктурни интервюта със заинтересовани страни от изследване на случай на интерактивна иновация в подсектор на селското стопанство (разработване на иновативен вид кошер).

Част I. Дескриптивен анализ на състоянието на проблемната област

През последните години в областта на социалните науки се наблюдава промяна в разбирането, че създаването и внедряването на иновации се случва чрез линейни подходи, при които иновациите се създават от учените, разпространяват се от съветнически и образователни институции и се прилагат от крайните потребители. Точно обратното, иновациите все по-често се разглеждат като резултат от „*интерактивни форми на сътрудничество между различни актьори*“ (Klerkx & Leeuwis, 2008: 365). Нещо повече, именно сътрудничеството между различни заинтересовани страни се приема като основен фактор за съвместно създаване (co-creation) и внедряването на иновации (Tödtling & Trippl, 2005; Edquist, 2006; Kline & Rosenberg, 1986). Тази промяна, констатирана в редица научни изследвания, намери отзвук в европейските земеделски политики в подкрепа на иновациите. В продължение на години иновационният режим, подкрепен чрез ОСП на ЕС, следваше модела на линейните иновации. След стартирането на Европейското партньорство за иновации за селскостопанска производителност и устойчивост (ЕПИ-АГРИ) през 2012 г. този режим започна да се променя. ЕПИ-АГРИ се основава изцяло на т.нар. *интерактивен иновационен модел*, който има за цел да стимулира от долу нагоре сътрудничеството между фермери, учени, консултанти за създаване и внедряване на иновации в земеделието. Като страна членка България интегрира новото общоевропейско политическо разбиране за иновациите в националните политики в подкрепа на иновациите в земеделието. В съответствие с действащите европейски регламенти в страната са формулирани редица национални политики със съответните им финансови инструменти за насърчаване на иновациите. На практика обаче тези политики подкрепят в по-голям степен инвестициите в модернизация и притежанието на патенти и полезни модели (които не са иновации), отколкото насърчават иновациите в земеделието. В рамките на националната ПРСР 2014–2020 бе формулирана мярка за подкрепа на сътрудничеството и иновациите, включително интерактивните. Отварянето на мярката бе отлагано неколкократно въпреки големия интерес към нея от страна на потенциални бенефициенти, за да стартира по-малко от година преди изтичане на програмния период 2014–2020. Самият политически процес на програмиране на тази мярка поражда редица въпроси по отношение на политическа воля за превръщане на иновациите в земеделието в приоритет от стратегическо значение за развитие на сектора. Този процес, макар и да включва участието на представители на различни заинтересовани страни, далеч не е прозрачен, не е еднозначен и на практика не отразява очакванията на потенциалните създатели и потребители на иновации. Това е и процес, който до голяма степен подменя логиката на европейските политики, в частност на ЕПИ-АГРИ, и поражда въпроса за това **чии интереси обслуж-**

ват националните земеделски политики и кои са факторите, които влияят върху вземането на политически решения.

Този въпрос е не по-малко значим и от гледна точка на по-общия политически контекст, отвъд ПРСР 2014–2020. Данните, получени в хода на изпълнението на проекта LIEISON, показват, че в страната липсва институционална подкрепа за иновации в земеделието, включително и за насърчаване на сътрудничеството между различни заинтересовани страни. Стимулирането на сътрудничества между наука и бизнес в сферата на земеделието и посредством тях насърчаването на иновациите в сектора бе един от приоритетите в рамките на първата ПРСР 2007–2013 в страната след присъединяването на ЕС. Един от стратегическите фокуси на земеделските политики през този програмен период бе свързан с насърчаване развитието на конкурентоспособни и основани на иновации земеделие, горско стопанство и хранително-вкусова промишленост (Ос 1 от ПРСР 2007–2013). Във връзка с този приоритет ПРСР 2007–2013 включва и конкретен финансов механизъм: мярка 124 „Сътрудничество за разработване на нови продукти, процеси и технологии в земеделието“. Тази мярка, предвидена да насърчи сътрудничеството между земеделски производители, преработватели и научни институти с цел развитие и въвеждане на нови продукти и технологии, обаче така и не стартира през целия програмен период. Годишните доклади за изпълнение на ПРСР 2007–2013 съдържат данни за подадени/отхвърлени заявления за кандидатстване по съответните мерки, както и изплатени финансови средства от бюджета на Програмата, но липсва информация за иновации или за ефекта от приложението на създадени и внедрени иновации. Единствено в последния достъпен годишен доклад (МЗХГ: 2018) се посочва, че мярка 124 не е стартирала поради липса на административен капацитет (като кадри, като умения, като експертиза). Същевременно публикуваният заключителен доклад, представящ последваща (ex-post) оценка на изпълнението на ПРСР 2007–2013 г., констатира, че приносът на Програмата за въвеждане на иновативни подходи в земеделието е „*незначителен*“ (МЗХГ, 2018: 6). Докладът посочва няколко причини за нестартирането на мярката за сътрудничество. От една страна, фактор се явява ниското ниво на сътрудничество между научно-развойните звена и бизнеса в страната, но също така влияние оказва и липсата на формален и неформален опит за сътрудничество между държавата в лицето на нейните институции и агробизнеса и академичните центрове. От друга, резултатите от научни изследвания за въвеждане на иновации в земеделските стопанства се представят главно на академични конференции, без да се популяризират сред потенциалните ползватели. Същевременно темите на научните разработки, макар като цяло да покриват ключови проблеми в земеделието, не са обвързани с конкретни практически проблеми на фермерите, конкретни земеделски стопанства или на определени сектори.

Опити за възстановяване на връзката между различни заинтересовани страни в сферата на иновациите в земеделието (наука, консултиране, фермери) и стимулиране на сътрудничеството между тях могат да бъдат открити в реди-

ца национални стратегически документи, формулирани през втория програмен период 2014–2020 г. Деск-топ анализ на деветнайсет национални политически документа (стратегии, стратегически планове, програми, наредби и насоки), извършен в рамките на международен проект LIAISON, дава възможност за няколко извода по отношение на един по-широк спектър от публични политики, освен ПРСР 2014–2020. Резултатите от анализа показват, че в редица стратегически документи селското стопанство се определя като ключов сектор за развитието на българската икономика (например „Национална програма за развитие: България 2020“ – НПР БГ2020). Същевременно иновациите в земеделието не са предмет на дефиниране/проблематизиране, освен в ПРСР 2014–2020, при това само в част от нейните финансови инструменти (подмерки 4.1., 4.1.2. и 4.2). Бяха установени едва три документа, които предлагат дефиниция за иновации изобщо, използвайки тази на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и един документ, съдържащ дефиниция за иновация в земеделието (ПРСР, подмерки 4.1; 4.1.2 и 4.2). Доколкото думите „земеделие“ и „иновации“ присъстват в рамките на един и същи документ, то най-често за иновации се говори в съчетание с инвестиции и/или се обвързват с процеси на модернизация, технологично обновяване, повишаване на производителността на труда и квалификацията на заетите лица (напр. в НПР БГ2020). Подкрепата за иновации се интерпретира и чрез концепцията за т.нар. триъгълник на знанието (Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОПНОИР) 2014–2020 и „Национална стратегия за развитие на научни изследвания 2030“ (НСРНИ)), включващ триптиха образование – научни изследвания – иновации, който на практика разглежда знанията, генерирани в образователните и научните институции (линейно, от горе надолу), но не и тези, идващи директно (от долу нагоре) от практиката, било то земеделска или друга. Макар редица национални стратегически документи да посочват сътрудничеството между различни актьори като важен двигател за появата на интерактивни иновации в земеделието, има само един официален документ, който дава дефиниция за него и това не е ПРСР 2014–2020, а Иновационна стратегия за интелигентна специализация на Република България 2014–2020 (ИСИС). Независимо че редица национални стратегически документи признават наличието на сериозни дефицити по отношение на сътрудничество между участниците в СЗИСС, едва малка част от тях предоставят конкретни мерки в подкрепа на сътрудничеството. Тези мерки обаче обхващат само определена група участници в СЗИСС, тези, които вече имат опит в разработването на иновации, но ограничават достъпа на тези, които не притежават патенти или сертификати за полезни модели. С други думи, не би било спекулативно заключението, че **тези политики на практика стимулират и възпроизвеждат неравенство по отношение на достъпа до финансиране на интерактивни иновации**. Концепцията за интерактивна иновация или липсва в насоките на националните програми, или там, където съществува, не е ясно обяснена. Тази **неопределеност поражда когнитивни дисонанси**, които затрудняват участниците в СЗИСС да разберат същността на интерак-

тивните иновации, **създава несигурност относно това, което се очаква от тях като конкретни действия за сътрудничества и партньорства.** Не на последно място възпрепятства и мотивацията им да кандидатстват за подпомагане по публични финансови механизми, предназначени да подкрепят сътрудничеството. **Неопределеността, несигурността и когнитивните изкривявания във възприятията на „потребителите“ на земеделските политики могат да бъдат интерпретирани като симптом за „политическа некомпетентност“**, но **не дават възможност за отговор на въпроса какво поражда феномена „некомпетентни политики“**. Ако приемем, че причината за феномена се корени в създаването на *политизирано знание*, появяващо се в резултат на политически влияния върху процеса на създаването му, то тогава основният проблем се свежда до това кой, как и защо влияе върху този процес. Подобен тип „естествено“ възникващи пред очите на социолога рефлексии обаче далеч не са обект на проблематизиране от научноизследователската общност в страната.

Изследвания на политиките в подкрепа на иновациите в земеделието

В международен научен аспект има не малка традиция в изследването на механизмите на европеизация и връзката между създаването на политики на ЕС и тяхното приложение в национален контекст (Knill & Lehmkuhl, 2002; Lodge, 2002; Radaelli, 2003; Harcourt, 2003). Този тип изследвания все по-често се фокусират върху въпроса за това как различни местни/национални актьори също оказват влияние върху процеса на формулиране на политики в държавите – членки на ЕС. Някои изследователи дори призовават за по-дълбочинно разбиране на това как европеизацията се „доместицира“ или „опитомява“ в местен контекст: тоест как се оформя под влиянието на вътрешни институционални и политически фактори (Wallace, 2000). Привлича се внимание върху това, че въпреки ОСП правителствата и други публични и частни заинтересовани страни в държавите членки са в състояние да формират национални селскостопански политики под влияние на спецификите на местния контекст.

Паралелът с изследванията, провеждани от международната научноизследователска общност, далеч не означава, че в българските научни среди ефектите от политическите решения не се проблематизират, но причините за един или друг резултат от тези решения се обвързват преди всичко с влиянието на външни фактори, като например това на ОСП на ЕС върху националните политики. Влиянието на вътрешнонационални фактори най-често се ограничава до анализи на липсата на опит и кадрова обезпеченост на администрацията, прилагаща съответните политически решения. Влиянието на ОСП върху националните земеделски политики се обсъжда в икономически, политически и социологически изследвания. Някои от тях поставят фокус върху противоречивите резултати от транспонирането на европейското законодателство в националния контекст, приписват тези резултати на избрания модел на прилагане на ОСП и

стигат до извода, че вземащите политически решения не успяват да формулират национални цели в селското стопанство (Rangelova & Vladimirova, 2017; Petkov, 2013; Kaneva et al., 2007; Bankova, 2005). Други са по-конкретни и обръщат внимание на липсата на институционален и административен капацитет при прилагането и управлението на мерките на ОСП в страната (Bachev, 2012, 2018; Wegner et al., 2017; Andreev, 2009).

Съществуват и изследвания, показващи как различни вето актьори и мрежови структури възпрепятстват реформите (Минев и др., 2014; Stoeva, 2016; Noutcheva, 2012; Noutcheva & Bechev, 2008). Като цяло изследванията, фокусирани върху противоречивите резултати в българското земеделие, се отнасят най-вече до „европеизацията“ и по-малко до това, което може да се нарече „доместициране“ или „опитомяване“ на процеса на прилагане на европейските селскостопански политики в местен контекст. Проблем, който остава недостатъчно проучен и анализиран, е за ролята на местните фактори (процеси, структури, актьори), които влияят върху политическите решения при формулирането на националните земеделски политики. Изследвания, които правят опит за анализ на факторите, влияещи върху формулирането на една или друга земеделска политика, са все още рядкост (Stoeva et al., 2016; Stoeva, 2016; Moschitz et al., 2017), както и тези, фокусирани върху ролята на различни мрежи за политики в България (Slavova et al., 2016). Въпреки че ролята на иновациите в развитието на земеделието и хранително-вкусовата промишленост е обект на редица научни изследвания (Simeonova, 2006; Bartolini et al., 2011; Terziev & Arabska, 2015), все още липсват такива, насочени към анализ на процеса на формулиране на конкретни политики за подкрепа на иновациите в страната.

Липсата на проблематизиране на поставените по-горе въпроси не може да бъде определено като „*преднамерено поддържане на незнание*“, но обуславя **съществуването на „бяло петно“ в знанието за механизмите на правенето на публичните политики в сферата на земеделието, включително и по отношение на това кой участва и кой не (съответно – защо) в процеса на вземане на решения**. Същевременно сред изследванията, извършвани от научната общност в страната, съществува и една специфична категория анализи, които дават основание за хипотезата за определен **политически контрол върху създаването на знание, в частност такова, каквото е необходимо за формулирането на политики и прилежащите им финансови инструменти**. Става дума за анализи, разработвани с цел да обслужват формулирането на ПРСР и конкретните мерки, заложени в нея. Тези т.нар. SWOT анализи се осъществяват на базата на техническо задание на Министерство на земеделието, храните и горите (МЗХГ), съобразено с Регламент на ЕС за разработване на националните земеделски програми за съответния програмен период. Това техническо задание се изпълнява от представители на различни институции, но включително и на научни университети и изследователски институти, предлагащи експертиза в сферата на селското стопанство. За последните два програмни периода (2007–2014 и настоящия 2020–2027) тези анализи са постоянно обект на критики по

отношение на тяхната обективност. Казусът с тези анализи ще бъде разгледан по-натам в изложението, но още тук можем да кажем, че не би било спекулативна рефлексията, че те представляват пример за **„опитомяване“ на научния анализ, което поражда когнитивно изкривяване на знанието за реалните процеси и проблеми в земеделието и селските райони на страната.**

Проблемът за това как се поражда знанието за реалните процеси и проблеми в сектор земеделие и как това знание се използва при формулирането на политиките в подкрепа на иновациите може да бъде илюстриран чрез едно понятие, намерило широко приложение в политическия речник у нас, а и в другите страни членки, а именно „**програмиране**“. Това понятие обаче до момента не е анализирано от академичната общност в страната, а същевременно то описва много подробно **процеса на формулиране на националните ПРСР, предпоставя участниците в този процес, а и инструментите за създаване на знания, използвани в стратегическите и програмни документи**. Опит за анализ на понятието „програмиране“ е представен по-долу.

Част II. Програмиране на Програмата за развитие на селските райони 2014–2020: стесняване на контекста

Понятието „програмиране“ е описано в чл. 2 (ал.1 (б)) от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) като „*процесът на организация, на вземане на решения и на разпределяне на финансовите ресурси…., с участието на партньорите, който е предназначен да изпълни, на многогодишна база, съвместните действия на Съюза и държавите членки за постигане на приоритетите на Съюза за развитие на селските райони*“ (Регламент (ЕС) № 1305/2013: 12). Това определение дава възможност за внасяне на яснота по отношение на факторите, които влияят върху националните политики, както и дава възможност за приложение на социологическа диагностика при търсенето на отговор на въпроса кой, защо и как участва във формулирането на ПРСР 2014–2020.

На първо място, процесът на организация на работата по формулирането на националните ПРСР се осъществява съгласно Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо рамката за управление на средствата от европейските фондове в страната през програмния период 2014–2020 г. Споразумението предполага националните ПРСР да съблюдават приоритетите на Съюза за развитие на селските райони, като държавите членки могат да адаптират тези програми съобразно националните контексти. Това на практика означава, че определянето на приоритетни сфери на интервенции (подкрепа) в рамките на националните програми може да бъде интерпретирано като двупосочен процес. От една страна, вземането на решения относно приоритети за развитие на селските райони трябва да интегрира целите (интереси) на ОСП на ЕС, а от друга – трябва да отразява специфичните национални интереси (нуж-

ди). Напасването между общоевропейските и националните интереси следва своеобразната „пътната карта“, очертана в Регламент (ЕС) № 1305/2013. Този правен документ изброява минималните изисквания, които ПРСР трябва да изпълняват, за да могат държавите членки да поискат подкрепа чрез ЕЗФРСР, постановява тяхното съдържание, но и посочва кои заинтересовани страни, обозначени в чл. 5 като „партньори“ – икономически и социални организации, представляващи гражданското общество – следва да бъдат включени в разработването на стратегически и програмни документи. С други думи, партньорството между различни заинтересовани страни се предпоставя като успешен инструмент за успешното разработване на националните ПРСР, но и за постигане на повече прозрачност на този процес. В България принципът на партньорство в рамките на ПРСР се реализира посредством два основни инструмента. От една страна, това са т.нар. тематични работни групи (ТРГ), които се създават въз основа на постановления на Министерския съвет и със заповед на действащия министър на земеделието. Тези групи целят да осигурят широко участие на всички заинтересовани страни в процеса на разработването на Споразуменията за партньорство за съответен програмен период, но също така се сформират и при разработването на нормативната уредба (наредби, насоки, ръководства) за изпълнение на мерките от ПРСР. Другият инструмент представляват обществените обсъждания/консултации на стратегически и програмни документи, както и на нормативни документи, регулиращи изпълнението на конкретните мерки. От тази специфична форма на гражданско участие в политиките се очаква да подобри качеството на разработваните и прилагани политики. Както ще стане дума по-натам в текста, ефективността на тези инструменти по отношение спазване на принципа на партньорство в български контекст е спорна.

Изискванията в Регламента от 2013 г. включват списък с общо шест приоритета за развитие на селските райони, от които националните ПРСР трябва да приемат поне четири. Списъкът съдържа описание на мерките или инструменти за финансиране (интервенции), от които ПРСР могат да избират, за да се приложат тези приоритети на национално или регионално равнище, и набор от административни разпоредби (наредби, насоки), които засягат както изготвянето на програмите, така и тяхното изпълнение. Съгласно правилата на Регламента всяка държава членка следва да разработи стратегически план за развитие на селските райони за програмния период 2014–2020, който включва и съответния програмен документ – Програмата за развитие на селските райони. Програмният документ трябва да бъде разработен въз основа на и да съдържа 1) SWOT анализ, който включва силни и слаби страни, възможности и заплахи, нужди и стратегии, като в него следва да са представени също социално-икономическата ситуация на селските райони, анализ на аграрния и горския сектор и хранителната верига в България, околната среда и климата; 2) идентифициране и оценка на нуждите спрямо приоритетите на ЕС за периода 2014–2020, като самата оценка на нуждите се прави въз основа на доказателствата от SWOT анализа за всеки от 6-те приоритета на ЕС за развитието на селските райони

и приоритетните области към всеки приоритет и 3) описание на прилаганите мерки, с които ще се постигнат целите по всеки приоритет. От така посочените задължителни елементи основополагащ се явява SWOT анализът, чрез който се определят конкретните насоки за развитие в рамките на програмния период. Реално SWOT анализът съдържа няколко секторни анализа (за състоянието на селското стопанство и хранително-вкусовата промишленост; за влиянието на селското стопанство върху околната среда и климатичните промени и анализ за развитието на селските райони), които впоследствие се обобщават в един общ анализ. На базата на секторните анализи и обобщаващия SWOT анализ се изготвя матрица на приоритетите и специфичните нужди по всеки един приоритет в съответната национална ПРСР. С други думи, именно резултатите от този анализ се явяват предпоставка за вземането на решения какви ще са приоритетите за развитие на земеделието и селските райони за съответния програмен период.

Българският контекст на програмиране на ПРСР 2014–2020 г. поражда немалко въпроси по отношение на качеството на SWOT анализите, а оттук и по отношение на връзката между тези анализи, приоритетите, оценката на нуждите и мерките, чрез които да бъдат постигани приоритетите на националната политика. Един от приоритети за развитието на селските райони, заложени в ПРСР 2014–2020, е „Стимулиране на трансфера на знания и иновациите в областта на селското и горското стопанство и селските райони“ (Приоритет 1), който е по същество хоризонтален приоритет за ЕЗФРСР, подпомагащ всички други приоритетни области, формулирани в националните ПРСР. По данни от проведените интервюта с представители на МЗХГ, участвали в програмирането на ПРСР 2014–2020, именно на базата на SWOT анализа за състоянието на сектор селско стопанство е била установена нуждата от връзка, основана на сътрудничество между наука и практика с цел въвеждане на иновации в земеделието. Съответно и мярка 16 „Сътрудничество“ е била заложена за посрещане на тази нужда. В SWOT анализа на състоянието на сектор селско стопанство, включен в текста на ПРСР 2014–2020 обаче, не е дадена обосновка на констатираната нужда от гледна точка на характеристиките на местния/националния контекст. Обосновката за включване на подмярка 16.1 „Сътрудничество в рамките на Европейското партньорство за иновации (ЕПИ) за селскостопанска производителност и устойчивост“, адресираща Приоритет 1 от ПРСР 2014–2020, препраща към изискванията на чл. 36 от Регламент (ЕС) № 1305/2013, съгласно който иновациите в селското стопанство са хоризонтален приоритет на политиката за развитие на селските райони (МЗХ, 2014: 12). Изрично е посочено, че иновациите са от ключово значение за повишаване на конкурентоспособността на европейското земеделие, но няма рефлексия върху това как по-конкретно иновациите и сътрудничеството ще допринесат за развитие на българското земеделие и как заплахите (от липса на или нежелание за сътрудничества) ще бъдат адресирани. Въпросът за качеството на SWOT анализите не може да бъде отделен и от въпросите за това кой по-конкретно ги разработва и дали това се случва в партньорство между различни заинтересовани страни. Отговорът на

тези въпроси не е лесен предвид липсата на публичност на процеса на разработване на тези анализи, поне в рамките на подготовката на ПРСР за периода 2014–2020. По данни от проведените интервюта Управляващият орган (УО) на ПРСР 2014–2020 (дирекция „Развитие на селските райони“ към МЗХ) през 2013 г. сключва договор с консултантска организация, която да разработи анализите. Тяхното качество обаче е било оценено като незадоволително от страна на УО, анализите са били отхвърлени на заседание на сформираната ТРГ, което налага и тяхното пренаписване. За целта работата по преработка на анализите е била възложена на академични и изследователски институции в сферата на селското стопанство в страната, както и на няколко служители от МЗХ в качеството им на физически лица с експертиза в сферата на земеделието. Резултатът от преработката на анализите е спорен, доколкото той е подложен на критика от страна на различни заинтересовани страни – НПО и земеделски организации. Например в един от малкото публично достъпни документи по темата – доклад на Националната асоциация на зърнопроизводителите (НАЗ), се посочва, че липсва яснота както в методологията за изготвянето на SWOT анализите, така и в направените изводи, включително и логическа обвързаност с дефинираните от ЕК приоритети. В допълнение, привлича се внимание върху факта, че въпреки разнообразието от използвани данни (Евростат, НСИ и дирекция „Агростатистика“ в МЗХГ) в секторните анализи тези данни не са обвързани с конкретни, произтичащи от тях изводи, а когато такива изводи са налице, те не са еднозначни. Основен извод в доклада е, че анализите като цяло не проблематизират промените и динамиката в развитието на земеделските сектори, нито резултатите от прилагането на предходната ПРСР 2007–2013 (НАЗ, 2014).

Проблемите с SWOT анализите в рамките на ПРСР 2014–2020 не са изолиран случай. Механизмът на тяхното изготвяне, съдържание и изводи са обект на широка обществена дискусия и в рамките на подготовката на новия Стратегически план за развитие на земеделието и селските райони за програмния период 2021–2027. Макар изготвянето на тези анализи да се случва по по-прозрачен и обществено достъпен начин в сравнение с предходния програмен период, а самите анализи да са възложени не на консултантски, а на академични и изследователски институции, то критики към тях не липсват. Напротив, анализ на стенограми от заседанията на ТРГ група към МЗХГ, сформирана с цел обсъждане на приоритетите и мерките, които да бъдат заложени в новата ПРСР 2021–2027, показва много ясно рефлексията върху проблема от страна на различни заинтересовани страни. Като цяло земеделски, консултантски и НПО организации настояват институциите, изготвящи SWOT анализите, да използват не само статистически данни, но и да набират първична информация за реалните проблеми и нужди на тези обществени групи, които политиката за развитие на земеделието и селските райони таргетира и които се очаква да бъдат бенефициенти по финансовите инструменти на ПРСР. Илюстративни от гледна точка на качеството на SWOT анализите са и официално постъпилите и публикувани на сайта на МЗХГ становища. Например коментари на Национално сдружение на

общините в Република България (НСОРБ) показват, че тези анализи дословно преповтарят потребности, заложени в предходната ПРСР 2014–2020, при това изготвени на база 2014 г. Становище от Института за агростратегии и иновации относно анализа на селското стопанство привлича вниманието върху факта, че в него трябва детайлно да се опише по какъв начин в следващия програмен период в България ще бъде включен ЕПИ-АГРИ подходът, както и по какъв начин ще бъдат наваксани пропуските в системата за трансфер на знания и иновации в селското стопанство. Изказана е и критика към един от инструментите за набиране на данни за тези анализи – т.нар. експертна оценка, и по-конкретно към факта, че в анализите не се посочва каква е методологията за извършване на тази експертна оценка, кой и как е избрал експертите, какви са критериите за техния избор и прочее.

Тази своеобразна обратна връзка повдига редица въпроси по отношение на това доколко всички заинтересовани страни реално участват в разработването на политиките. Ако принципът за партньорство е заложен в разработването на SWOT анализите, то защо тогава критиките към тях идват от страна на неправителствени и земеделски организации?

Казусът с разработването на SWOT анализите от предходната и настоящата ПРСР е илюстрация по какъв начин се случва подготовката на стратегическите анализи, необходими за планиране и програмиране на европейските средства в страната. Но той предлага и рефлексия за това **как знанията за социално-икономическите процеси в даден сектор могат да бъдат политизирани и да се превърнат в предпоставка за когнитивни изкривявания при вземането на решения относно политиките в подкрепа на този сектор.** Нещо повече, събраните данни позволяват хипотезата, че **процесът на програмиране далеч не се случва посредством сътрудничеството или съвместната работа между всички заинтересовани страни.** Напротив, не било спекулативно заключението, че в български контекст **политиките за развитие на земеделието не се случват с участието на тези, чиито интереси и нужди би трябвало да удовлетворяват, и поставят въпроса за гражданското участие при разработването на публичните политики**. Процесът на програмиране на подмярка 16.1 от ПРСР 2014–2020 е илюстрация на това.

Програмиране на подмярка 16.1 от ПРСР 2014–2020

Както бе посочено по-горе, Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР съдържа списък с общо шест приоритета за развитие на селските райони, от които националните ПРСР трябва да приемат поне четири. Списъкът съдържа и описание на мерките или инструменти за финансиране (интервенции), от които ПРСР могат да избират, за да се приложат тези приоритети на национално или регионално равнище, и набор от административни разпоредби (наредби, насоки), които засягат както изготвянето на програмите, така и

тяхното изпълнение. Една от интервенциите (финансовите инструменти), които ПРСР могат да прилагат, е подкрепа за интерактивните иновации чрез мярка 16 „Сътрудничество“ (М16 според изброяване на ЕЗФРСР) и нейните подмерки. С тази мярка ПРСР могат да предвидят определени форми на сътрудничество в земеделието и разработването на интерактивни иновации. Според регламента за ЕЗФРСР т.нар. оперативни групи (ОГ) са такъв вид сътрудничество, което се подкрепя посредством една от подмерките на мярка 16, а именно подмярка 16.1 „*Подкрепа за сформиране и функциониране на оперативни групи в рамките на ЕПИ за селскостопанска производителност и устойчивост*“. ОГ могат да бъдат представени като мрежи, обединяващи различни актьори от СЗИСС, и имат за задача да идентифицират определен проблем и да разработят съвместно (co-create) иновативно решение на този проблем. Ако държавите членки приемат тази мярка, те имат свободата да определят какъв да е съставът на ОГ, какви са критериите за кандидатстване и одобрение на бенефициентите и какъв е максималният размер на допустимото финансиране. България, като страна членка, също програмира мярка 16 „Сътрудничество“ и съответните подмерки от нея в ПРСР 2014–2020 г. като израз на политическата стратегия за подкрепа на интерактивните иновации и сътрудничеството в областта на земеделието. Още на етапа на обществено обсъждане на ПРСР 2014–2020 подмярка 16.1 е посрещната с голям интерес от страна на потенциални бенефициенти по нея. Официалният „старт“ на подмярката обаче бе отлаган неколкократно, макар че през периода 2014–2018 тя неизменно присъства в годишните индикативни програми на ПРСР, съдържащи мерки, които трябва да бъдат отворени през съответната година. В крайна сметка нейният официален „старт“ бе даден на 17.10.2019, година преди изтичане на програмния период 2014–2020. По този начин България се превърна в една от последните страни членки, която започна да прилага този финансов механизъм в подкрепа на интерактивните иновации в земеделието.

В хода на проучванията за целите на проект LIAISON многократното отлагане на отварянето на подмярката бе интерпретирано в полза на хипотезата, че нещо „не е наред“ с този инструмент в подкрепа на иновациите. В търсене на отговор на въпроса какво не е наред бе направен опит за реконструиране на процеса на нейното програмиране, като фокусът бе поставен върху причините за отлагане, както и върху актьорите, които участват във формулирането на конкретните Насоки (регламента) за нейното изпълнение.

Многократното отлагане на подмярка 16.1 може, от една страна, да бъде обяснено с решението на политическото ръководство на МЗХГ да отваря приоритетно мерките за инвестиции от ПРСР 2014–2021 в резултат от интереса от страна на фермери. От друга страна, фактор се явява и въвеждането на електронната информационна система за управление и наблюдение на средствата на ЕС в България (ИСУН, 2020), което отнема немалко време. На трето място, причина е и самият политически процес на вземане на решения във връзка с разписване на мярка 16 и на Насоките за изпълнение на подмярка

16.1, в който процес участват актьори с различна експертиза, интереси и сила на влияние.

Основна роля за програмирането на мярка 16 и на нейните подмерки има висш администратор в МЗХГ, участвал в разписването на Регламент (ЕС) № 1305/2013 и на мярка 16 на европейско равнище. Именно нейната експертиза, натрупана в качеството ѝ на дългогодишен научен сътрудник в институт от системата на Селскостопанската академия (ССА), оказват влияние върху съдържанието на мярката в националната ПРСР 2014–2020, върху дефиницията за иновации в рамките на програмата и върху първоначалния вариант на Насоки, регламентиращи приложението на подмярка 16.1. Сам определящ себе си като „*човек в науката*“ и с отношение към земеделската работа като предполагаща „*научнообоснован подход*“, този актьор възприема писането на мярката като „*научна задача*“, а разработването на иновативен проект в рамките на дадена ОГ оприличава на „*научен проект*“ (от интервю с бивш висш администратор в МЗХГ). Този дискурс по същество е твърде различен от интерактивния иновативен подход на ЕПИ-АГРИ, извеждащ на преден план не линейните иновации, а тези, които се случват от долу нагоре. Съгласно този подход в центъра на иновациите трябва да стои фермерът, а не науката. Именно интерпретацията на висшия администратор обаче намира непосредствено отражение върху избора на дефиниция за иновация в рамките на ПРСР, в избора на партньори – заинтересовани страни, които да бъдат включени в състава на тематичната работна група (ТРГ), отговорна за разработване на Насоките за кандидатстване по мярката и критериите за оценка на проектите на бъдещите ОГ, както и върху бюджета на бъдещите ОГ. При избора на дефиниция за иновация в рамките на ПРСР 2014–2020 администраторът провежда консултации с учени от институт на ССА, които към тогавашния момент работят по проект, свързан с иновационните модели на земеделските стопанства в страната. В резултат на тази консултация е избрана работната дефиниция, заложена в проекта – тази, дефинирана в т.нар. Ръководство от Осло на ОИСР, а не разбирането за интерактивна иновация в рамките на ЕПИ-АГРИ. Причините за избор именно работната дефиниция на ОИСР да бъде включена в ПРСР 2014–2020 са три основни: от една страна, дефиницията на ЕПИ-АГРИ за интерактивна иновация по времето на разработване на мярка 16 и нейните подмерки е на практика лишена от конкретика. Според тази дефиниция иновацията „*представлява идея, приложена с успех в практиката… не е възможно иновацията да бъде предварително (ex-ante) определена…*“ (ЕС, 2014); от друга страна, самото ЕПИ-АГРИ дава възможност на страните членки сами да конкретизират понятието иновация. Тъй като в България не съществува национална стратегия за иновации в земеделието, която да съдържа понятие за иновация, изборът се спира на нещо вече „познато“ – популярната дефиниция на ИОСР. Определянето на тавана на бюджета за финансиране на проектна дейност на една ОГ по подмярка 16.1 също се случва в резултат от консултации с представители на научни институти на ССА. На базата на тези консултации се взима решение, че 1 млн. лева е добър бюджет за изпълнение на интерактивен

иновационен проект за срок от 5 години. Това решение, заложено в първоначалния вариант на Насоките за приложение на подмярка 16.1, превръща България в една от страните членки с най-висок бюджет за финансиране на ОГ в рамките на ЕС. „*Научнообоснованият подход*“ към мярката оказва влияние и върху структурата на сформираната по онова време ТРГ, която трябва да подготви Насоките за изпълнение на подмярка 16.1, включително и критериите за допустимост и подбор на проекти на ОГ. В нейния състав влизат различни заинтересовани страни, но преобладават представители на науката (аграрните университети и ССА) за сметка на консултантски и земеделски организации. По данни от проведените интервюта с представители на различни заинтересовани страни, участници в този първоначален вариант на ТРГ, на този етап от разработването на подмярката преобладава разбирането, че мярката подкрепя линейния подход към иновациите, в който основна роля има науката. Показателна е интерпретацията на един от членовете на ТРГ, представител на институт в рамките на ССА, според когото основната цел на подмярка 16.1 е да „*превърне фермерът в обект на внедряване на иновацията, т.е. той е получателят на вече създадена иновация. Земеделецът трябва да каже – на мен ми е важно да ми направите изследване на състава на почвата, защото от пръскане аз вече нямам добив. И идва екип от учени и започва да прави изследвания и в този процес трябва да препоръчат лечението*“ (от интервю с представител на ССА). Това разбиране, поставящо в центъра на иновацията науката, не съответства на логиката на ЕПИ-АГРИ подхода, според който фермерът би трябва да участва съвместно с други актьори в процеса на съвместно създаване (co-creation) на иновации.

В средата на 2018 г. висшият администратор, отговарящ за програмирането на подмярка 16.1, е уволнен. Основен аргумент за това според директор на дирекция „Развитие на селските райони“ (УО на ПРСР), изпълняващ тази функция към 2019 г., е „*имаше практика в МЗХГ за дадена мярка да отговаря отделен експерт, което доведе до окупиране на мярката (16) от определени хора, които пазят информацията и не я дават на никой друг, което води до голямо изкривяване на информацията. Няма причина един служител да отговаря за една мярка, която се изпълнява тук в дирекцията. Това нещо сега сме го променили. Освен това, утвърден одиторски принцип е „работата на 4 очи“, поне двама души да прегледат нещата, за да имаш коректив. Сбъркано е един човек да се занимава с една мярка*“ (от интервю с бивш директор на дирекция „Развитие на селските райони в МЗХГ). Този цитат разкрива важна практика от процеса на програмиране на земеделските политики, влияеща за немалък период от време върху организацията и съдържанието на този процес. В частност как **личната експертиза, опит и интерпретация на висши административни кадри може да влияят върху начина, по който европейските политики се прилагат в национален контекст.** Въпреки че данните от интервютата показват, че тази практика се преустановява преди 2019 г., поне по отношение на подмярка 16.1 „работата в екип“ по нея приключва със спорни резултати, както ще бъде показано по-натам в анализа.

След уволнението на висшия администратор подмярката е поета от друг администратор в системата на МЗХГ, ръководещ екип, отговорен за нейното изпълнение. Поемането на мярката от нов екип експерти води до няколко промени. Първо, данни от проведените интервюта показват, че интерпретациите на тези експерти за това какви са целите на подмярка 16.1 и конкретно разбирането за интерактивен подход се доближават в по-голяма степен до логиката на ЕПИ-АГРИ в сравнение с тези на нейния предходен администратор. Второ, съставът на ТРГ е разширен, включвайки по-широко представителство на актьори – като земеделски производители и асоциации, консултантски организации и НПО. Включването на по-широко гражданско представителство ограничава влиянието на представителите на науката в рамките на ТРГ и води до промяна в разбирането за водещата роля на науката при създаването и внедряването на иновации. Същевременно в рамките на групата се наблюдава висока конфликтност, породена от сблъсъка на различни разбирания за това какво представляват иновациите в земеделието и какъв трябва да бъде съставът на бъдещите ОГ. Тази разнопосочност в интерпретациите се дължи на факта, че обект на дискусии вътре в групата далеч не са конкретните механизми на приложение на интерактивния подход в рамките на ОГ, а въпроси, свързани с това кой може да участва в състава на ОГ, какви са допустимите и недопустимите разходи, какво ще бъде финансирането, какви дейности може да извършва ОГ и т.н. Макар и по същество важни елементи от процеса на изпълнение на подмярката, фокусът на тези дискусии оставя на заден план основната цел на ЕПИ-АГРИ, а именно стимулиране на сътрудничеството между различни заинтересовани страни за създаване и внедряване на интерактивни иновации. На практика основен приоритет в дейността на ТРГ е борбата за дефиниране на критериите за допустимост и оценка на проектните предложения по начин, който да защитава в максимална степен интересите на всяка една от тези страни. Тази вътрешногрупова борба рефлектира върху съдържанието на Насоките за изпълнение на подмярка 16.1. Нещо повече, в хода на обществените обсъждания на Насоките стана видно, че работата на ТРГ далеч не отразява интересите на всички заинтересовани страни в земеделския сектор.

В края на 2019 г. МЗХГ публикува проект за Насоки за изпълнение на подмярка 16.1 с цел обществено обсъждане на текста. Самото обществено обсъждане се възприема като форма на гражданско участие на различни заинтересовани страни в процеса на изготвяне на регламента за приложение на дадена мярка, или с други думи – като израз на принципа на партньорство. Справка за постъпилите предложения за промени в текста на Насоките от различни заинтересовани страни, публикувана на сайта на МЗХГ, показва освен рефлексия върху техническите аспекти, които проектните предложения на ОГ трябва да съдържат, и едно многообразие от интерпретации на това какво е иновация в земеделието и какво представлява иновативният интерактивен подход. Сред постъпилите коментари има и такива, които привличат внимание върху определението за интерактивен подход, записано в Насоките, като посочват, че то се

различава смислово от определения, формулирани в различни официални документи на ЕК, описващи същността и целите на ЕПИ-АГРИ. Всъщност коментарите и отзвукът сред земеделската общност в страната са толкова критични, че УО на ПРСР организира второ публично обсъждане на Насоките, при това на „жива“ среща между представители на министерството и различни заинтересовани страни. Резултатите от включеното наблюдение в рамките на тази среща дават основание за няколко основни извода. На първо място, Насоките се възприемат като твърде неясни, двусмислени, създаващи висока степен на неопределеност какво точно представлява дейността на ОГ, кой с кого и как може да работи, какви са конкретните резултати от изпълнението на проектното предложение. Тоест налице е тотален когнитивен дисонанс сред потенциалните „потребители“ на подмярка 16.1. Второ, липсва прозрачност по отношение на това какъв ще е съставът на комисията, която ще оценява проектните предложения на ОГ, и по-конкретно – дали в нея ще бъдат включени експерти с познания за различни елементи от иновативните процеси в сферата на земеделието. Трето, налице е липса на разбиране сред заинтересованите страни какво представлява т.нар. интерактивен подход, който е основен критерий за оценка на проектните предложения, носещ най-много точки в сравнение с останалите критерии и който подход трябва да бъде подробно описан в плана за изпълнение на проекта на ОГ. В действителност в първия вариант на проекта за Насоки е включено определение, според което интерактивният подход е „*Обединение в социална система на ключови участници с подходящи знания и опит, които имат за цел да решат общ проблем, въз основа на интензивен пренос на знания, факти, идеи и чрез насърчаване на системно мислене*“ (проект на Насоки, МЗХГ). Включеното определение не съответства на дефинициите на ЕПИ-АГРИ за интерактивен подход. Това създава непосредствена опасност не просто от неяснота по отношение на дейностите на ОГ, а оттук и на подмярка 16.1 като инструмент за подпомагане, насочен към стимулиране на сътрудничеството и иновациите в земеделието. Трето, за първи път от началото на обществените консултации УО на ПРСР поставя на обсъждане предложение в състава на ОГ задължително да бъде включен и представител на науката – университет, изследователски институт, лаборатория. Това предложение е резултат от важна промяна, настъпила междувременно в МЗХГ. Първо, действащият министър е заменен с нов (впрочем с политически актьор, вече веднъж изпълнявал ролята на министър на земеделието в периода 2014–2017), който от своя страна сменя и ръководството на УО на ПРСР. Така предложението за включване на науката като задължителен участник в състава на ОГ идва именно от новото ръководство на министерството. В рамките на втората обществена консултация това предложение бе посрещнато остро от различни заинтересовани страни, но най-вече от земеделските организации, които като цяло не желаят да си сътрудничат с представители на науката за разработване и внедряване на иновации с аргумент, че науката не предлага решения на техните проблеми. Въпреки това във финалната версия на Насоките науката е определена като задължителен участник в ОГ. Решението

беше посрещнато с изненада от страна на редица потенциални кандидати по подмярката. Обяснение за тази несъгласувана със земеделска общност промяна се появи няколко дни след отварянето на подмярката, в контекста на среща между УО на ПРСР и представители на науката. На тази среща настоящият министър на земеделието пое политическа отговорност за промените в критериите на подмярка 16.1, обявявайки промяната като „*лично решение*“, стимулирано от „*благодарност към научната общност*“ и по-конкретно – един от аграрните университети в страната, представители на който няколко месеца по-рано помагат в овладяване на епидемията от африканска чума в страната[106]. По думите на министъра на земеделието, храните и горите по това време, тази промяна е наложена изцяло „*в полза на науката*“ поради нейното лично убеждение, че „*науката е една от областите, на които държавата дължи най-много подкрепа*“, че в рамките на ПРСР „*така и така даваме пари, поне да намерим клетка за всички“ и поради факта, че „науката е тази, на която обществото има най-голямо доверие*“ (думи на тогавашния министър, записани по време на включено социологическо наблюдение). Така финалният вариант на Насоките за изпълнение на подмярка 16.1 и по-конкретно – на един от критериите за допустимост и оценка, е резултат не от обратната връзка, получена от обществените консултации, а **резултат от субективната преценка на тогавашния министър на земеделието, храните и горите**. Макар и обвързано с позитивната роля на науката при решаването на проблем, свързан с биосигурността в страната, **това решение не отразява очакванията на фермерите и реалните нужди, които те имат**. Нещо повече, спорен е и въпросът за това доколко това решение отразява нуждите, а и капацитета на земеделската наука в лицето на изследователски институти и университети, които рядко имат практики на сътрудничество с други заинтересовани страни, включително и фермери. С други думи, формулирана по този начин, **подмярка 16.1 на практика стимулира сътрудничества от горе надолу, при това в контекст, в който връзката между наука и практика е силно разкъсана и сред фермерите липсва желание за такава, от долу нагоре.** Доколко насърчаването на сътрудничеството и интерактивните иновации „по команда“ може да доведе до добри резултати, е въпрос на емпирична проверка. Това, за което има налични данни, е, че многото варианти на проекти на Насоки не свидетелстват просто за некомпетентност от страна на УО на МЗХГ по отношение на формулирането на подмярка 16.1. В действителност този финансов инструмент е нов за страната, включително и за администрацията в министерството. По данни от проведените интервюта обаче представители на дирекция „Развитие на селските райони“ неколкократно посещават и обменят опит с администратори на подмярка 16.1 от други страни

[106] През лятото на 2019 г. африканска чума бе открита в няколко свиневъдни ферми в България. Принудителното умъртвяване на близо 18 хиляди животни намери широк обществен отзвук в страната.

членки. В контакт са били и с висш представител на Главна дирекция „Земеделие“ в ЕК, отговарящ за изпълнението на подмярката на иновации. Ето защо различните варианти на Насоки и няколкото обществени обсъждания на регламента за изпълнение на подмярка 16.1 са резултат, от една страна, от честите политически рокади в рамките на МЗХГ и съответно от поемане на подмярка 16.1 от администратори с различен опит, експертиза и интерпретации. От друга страна, казусът с подмярка 16.1 е илюстрация за липсата на политическа воля иновациите в България да се превърнат в реален стратегическа приоритет. Този казус е и **пример за мимикрия – фиктивно отчитане изпълнението на един от приоритетите на ОСП чрез включването на мярката за сътрудничество и иновации в националната ПРСР и усвояване на бюджета на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони** (ЕЗФРСР).

Изследваният случай на формулиране (програмиране) на конкретна подмярка от ПРСР 2014–2020 показва, че въвеждането на приоритетите на европейските политики в националните контексти винаги оставя свободно място за решения, които страните членки трябва да вземат. В случая с подмярка 16.1 всяка държава членка трябва да решат каква дефиниция за иновация да използва, кои ще са бенефициентите и какъв ще е размерът на бюджета по мярката, както и таванът за бенефициентите. Именно тези решения могат да доведат до политики и инструменти, които далеч не следват дискурса на ОСП или на ЕПИ-АГРИ, **а отразяват и възпроизвеждат характеристиките на местния контекст. Тези решения могат да бъдат резултат от субективните интерпретации на приоритетите на европейските политики, на база личен опит, експертиза и преценка, както и да бъдат взети не в широко партньорство и консултации с всички заинтересовани страни, а в далеч по-тесни кръгове.** Дори и опитите за демократизиране на решенията посредством широки обществени обсъждания не са гаранция, че решенията ще отразяват интересите на възможно най-широк кръг актьори. Всъщност казусът с формулирането на Насоките за изпълнение на подмярка 16.1 показва, **че взаимодействията между участниците във формиране на политиките могат далеч да не са „хоризонтални“**, партньорски, особено когато участниците имат различни възможности за влияние и защита на своите интереси.

Част III. Въздействие и резултати от анализираната политика

Както бе споменато по-горе, подмярка 16.1 бе отворена малко повече от една година преди приключване на периода на прилагане на ПРСР 2014–2020. В периода октомври 2019 – февруари 2020 бе реализирана първата процедура за подбор на проектни предложения по нея. Тогава общо 50 подадени предложения са оценени за административно съответствие и допустимост. От тях едва 26 са одобрени и получават финансиране. Тъй като през този първи прием предвиденият бюджет по подмярката не е усвоен, бе обявен втори прием, който приключи

в средата на м. януари 2021 г. През краткия период на действие на подмярката не са провеждани изследвания на дейността на ОГ и към момента не е възможна оценка на реалните ефекти от този финансов инструмент в подкрепа на иновациите. Въпреки това данните от проект LIAISON дават основание за няколко предварителни извода по отношение на начина на формулиране на национални политики в подкрепа на иновациите в земеделието и прилагането на ЕПИ-АГРИ подхода в български контекст. На първо място, данните показват наличие **на несъответствие между реалните нужди на фермерите, които те мислят и изразяват с език, съвсем различен от този на политиките**. Формулираните цели на подмярка 16.1 не се разбират от фермерите, а и от други заинтересовани страни, което показва наличието на **когнитивен дисонанс между политики и потребители на тези политики**. Второ, и подмярка 16.1, и политиките в **подкрепа на иновациите като цяло не са адаптирани към характеристиките на самия земеделски сектор**, който от своя страна представлява социална система от актьори с различни интереси, нужди, разбирания и мислене. Налице е и липса на разбиране на разликите между предоставяната финансова помощ по подмярка 16.1 и други мерки от ПРСР, които предлагат подкрепа за иновации, но и свеждат иновацията до закупуването на „нов трактор“ или притежанието на патент/полезен модел. В този смисъл **една от основните бариера пред прилагането на ЕПИ-АГРИ подхода в български контекст е мисленето за подмярка 16.1 като механизъм за плащане на разходи за модернизация или възприемането ѝ като вид инвестиционна такава**. Подобни интерпретации възпрепятстват осъзнаването на сътрудничеството като основен двигател за появата на иновации в земеделието. Но това е и проблем, свързан с по-фундаментален такъв, а именно **създаване на ценностно-нормативно отношение към използването на субсидии (компенсаторни плащания) за финансиране на дейности, които не отговарят на целите на съответната мярка**. Закъснелият старт на подмярка 16.1 в български контекст поражда редица въпроси по отношение на ефекта от прилагането на ЕПИ-АГРИ подхода, на които ние все още нямаме категоричен отговор. Най-малкото защото ОГ в страната функционират едва отскоро и не съществуват анализи на конкретни форми на взаимодействие (сътрудничеството) между участниците в тези групи. Факт е обаче, че Насоките, включително и критериите за оценка на ОГ, не отразяват принципите на ЕПИ-АГРИ. В този смисъл съществува **реална опасност от подмяна логиката на подмярка 16.1 като инструмент, който би трябвало да стимулира съвместната работа между различни актьори, участници в иновационния процес.** Насилственото включване на науката като задължителен участник в тези групи поражда реална **опасност от насърчаване на линейния тип иновации, при които ролята на фермера е сведена до пасивен изпълнител на научнообосновани решения, които невинаги отразяват реалните нужди на земеделския сектор**.

Всичко това не означава, че интерактивни иновации в земеделието не се случват в страната. Въпросът е обаче доколко националните политики подкре-

пят различните организационни форми на сътрудничество, в които тези иновации се появяват, и съответно актьорите, които си взаимодействат с цел създаването на иновативни решения. Данните от проекта дават основание за хипотезата, че дори и политики, които са формулирани по начин, отразяващ целите на ЕПИ-АГРИ подхода, често пъти не успяват да разпознаят иновационния потенциал на подадените проектни предложения. Причина за това са, от една страна, **критериите за оценка на проектните предложения, които не отразяват реалните характеристики на даден сектор и особеностите на иновативните решения, прилагани в тях**. От друга, можем да говорим за **липса на знания и опит сред самата оценяваща администрация по отношение на това кое е иновация и кое не в даден сектор**. Тази хипотеза е изградена въз основа на резултатите от проведено изследване на случай на интерактивна иновация в сектор пчеларство. Случаят представлява процес на сътрудничество между стартираща семейна компания и фермери пчелари. В рамките на този процес пчеларите са активни участници в иновативните дейности на компанията, в частност при разработването на нов, по-ефективен кошер. Първоначално идеята за кошера е разработена от компанията като проектно предложение по процедура за подкрепа на стартиращи предприятия по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ (ОПИК). Проектът обаче така и не е одобрен, поради което и компанията решава да самофинансира създаването на кошера. Основен аргумент за отказ от одобрение на проекта е, че той е бил оценен като непритежаващ потенциал за устойчивост, макар и да получава висока оценка за самото иновативно решение. Илюстративна е саморефлексията, изразена от ръководителя на отдел „Подбор на проекти“ към ОПИК относно методологията, използвана при оценката на бенефициентите: „*... когато правим оценки, ние обикновено оценяваме и това, което се случва с подкрепяните предприятия, но би било добре да се направи такъв мониторинг върху тези, които не са получили подкрепа, особено тези в областта на иновациите. И ако установим, че нещо много иновативно, устойчиво се случва при голям брой от тях, това би означавало, че нещо в нашите критерии не е правилно зададено*“ (от интервю с представител на Управляващия орган на ОПИК). Тази саморефлексия показва недостатъчно ефективно насочване на подкрепата по този конкретен финансов инструмент за създаване на иновативни стартиращи фирми в страната. Собствениците на стартиращото предприятие също споделят това усещане за пропуски. Техният опит с подаването на проектни предложения по ОПИК поражда липса на доверие в публичните финансови инструменти и усещането, че в България няма реална подкрепа за иновации, независимо дали в пчеларството или в друг сектор. Тяхното усещане е, че *предоставянето на подкрепа зависи от покриването на формално разписани критерии, нечувствителни към спецификите и предизвикателствата на процеса на създаване на иновации*. Както собствениците на компанията, така и пчеларите възприемат *програмите в подкрепа на различни сектори в земеделието като неотразяващи реалните нужди на сектора, а просто като даващи възможност за „взимане на едни субсидии“*.

Противно на оценката на проектното предложение, направена от ОПИК, данните от изследването показват, че партньорството между стартиращата фирма и пчелари продължава да функционира и след създаването на кошера. Нещо повече, понастоящем партньорството се е превърнало в ценен ресурс за нови идеи за иновативни решения, които компанията създава.

Общият извод, който може да бъде направен, е, че прилагането на интерактивния подход на ЕПИ-АГРИ в български контекст изисква по-високо ниво на координация на мерките на политиките в подкрепа на иновации с техните потенциални бенефициенти. С други думи, необходима е **промяна, при която моделът за програмиране от горе надолу да бъде заменен с този от долу нагоре, в който ключова роля имат крайните потребители на тези политики.** Това се очаква да насърчи сътрудничеството и трансфера на знания между науката, фермите и други институции, участващи в иновационния процес, и да доведе до по-консолидирано разбиране сред заинтересованите страни какво е интерактивна иновация и какви дейности (като сътрудничество и съвместно създаване) тя предполага.

Литература

Анализ на предложената от МЗХ Програма за развитие на селските райони на Република България 2014–2020 (2004). Национална асоциация на зърнопроизводителите (НАЗ).

Анализ на приоритети (2014). Министерство на земеделието и храните.

Анализ на предложената от МЗХ Програма за развитие на селските райони 2014–2020 (2014). Национална асоциация на зърнопроизводителите.

Банкова, Й. (2005). Интегрирането на българското селско стопанство в Европейския съюз. Дисертация за придобиване на ОНС доктор. София: УНСС.

Минев, Д., В. Кръстева и Г. Петрунов (2014). „Пленяване“ на административните структури. (неформалните мрежи в административните структури). – В: Изследване на възможностите за по-ефективно използване на средствата от Европейските фондове. Изд. Омда, Институт за изследване на обществата и знанието, с. 61–73.

МЗХГ (2018). Последваща оценка (ex-post) на Програмата за развитие на селските райони 2007–2013 г. Заключителен доклад. (2018). Министерство на земеделието, храните и горите, Дирекция „Развитие на селските райони“.

Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). Официален вестник на Европейския съюз, 20.12.2013 година.

Andreev, S. A. (2009). The unbearable lightness of membership: Bulgaria and Romania after the 2007 EU accession. – Communist and Post-Communist Studies, 42(3), 375–393.

Bachev, H. (2011). Efficiency of Economic Organizations and Public Policy Interventions in Agriculture. – In: Contreras, L. (ed.). Agricultural Policies: New Developments. New York: Nova Science, 55–86.

Bachev, H. (2018). Impact of governing modes on agrarian sustainability in Bulgaria. MPRA Paper No. 85269. Достъпно на: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/85269/, дата на достъп 03.12.2018.

Bartolini, F., M. Floridi and D. Viaggi (2011). Assessment of Present, Trends, Mechanism and Impact of The CAP on Structural Change and Innovation. D4.2 CAP-IRE project. Достъпно на: www.cap-ire.eu

Guidelines on Programming for Innovation and the Implementation of EIP for Agricultural Productivity and Sustainability (2014). European Commission. Directorate General for Agriculture and Rural Development.

Edquist, C. (2006). Systems of innovation perspectives and challenges. – In: Fagerberg, J., D. C. Mowery & R. R. Nelson (eds.). The oxford handbook of innovation. New-York: Oxford University Press Inc.

Harcourt, A. (2003). Europeanization as convergence: the regulation of media markets in the European Union. – In: Featherstone, K. & C. M. Radaelli (eds). The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press, 179–202.

Kaneva, K., M. Anastasova, H. Bachev, V. Mitzov, N. Koteva, V. Hajieva, M. Risina, M. Mladenova, D. Mitova, R. Popov & I. Boevski (2007). Expected Impact of EU CAP on Agricultural Farms. IAE, Sofia.

Knill, C. & D. Lehmkuhl (2002). The national impact of European Union regulatory policy: three Europeanization mechanisms. – European Journal of Political Research, 41(2): 255–80.

Klerkx, L. & C. Leeuwis (2008). Balancing multiple interests: Embedding innovation infrastructure in the agricultural knowledge infrastructure. – Technovation, 28: 364–378.

Kline, S., G. Rosenberg (1986). An Overview of Innovation. – In: Landau, R., N. Rosenberg (eds). The positive sum strategy: harnessing technology for economic growth. Washington, DC, National Academy Press, 275–305.

Koteva, N., H. Bachev, M. Mladenova & K. Kaneva (2011). Assessment of Competitiveness of Bulgarian Farms. IAE, Sofia.

OECD/EC (2005). Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. 3rd edition. A Joint Publication of OECD and Eurostat. OECD/EC.

Lodge, M. (2002). Varieties of Europeanisation and the national regulatory state. Public Policy and Administration. Special Issue: Understanding the Europeanisation of Public Policy, 17(2): 43–67.

Moschitz, H., P. Slavova, D. Pickard, Z. Georgieva & M. Stolze (2017). Rethinking Organic Farming in the PostSocialist Context: Lessons from Bulgaria (with). – In: EuroChoices 0(0) June, Agricultural Economics Society and European Association of Agricultural Economists (EAAE), DOI: 10.1111/1746-692X.12153, pp.1–6.

Noutcheva, G. & D. Bechev (2008). The successful laggards: Bulgaria and Romania's accession to the EU. – East European Politics & Societies, 22(1): 114–144.

Noutcheva, G. (2012). European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession: Conditionality, Legitimacy and Compliance. London: Routledge.

Petkov, V. (2013). Potential economic effects of changes in the CAP in the 2014–2020 programming period on Bulgarian agriculture. – Economics and Management of Agriculture, 3: 34–40.

Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of public policy. – In: Featherstone, K. & C. M. Radaelli (eds). The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press, 27–56.

Rangelova, R. & K. Vladimirova (2017). Agricultural sector in Bulgaria during the transition to market economy and the integration into the European Union. – Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal [online], 3(2): 30–43.

Reiljan, J. & I. Paltser (2015). The Role of Innovation Policy in National Innovation System: the Case of Estonia. – TRAMES, 19(69/64), 3: 249–273.

Simeonova, K. (2006). Research and innovation in Bulgaria. – Science and Public Policy, 33(5): 351–363.

Slavova, P., H. Moschitz & Z. Georgieva (2016). Development of Organic Agriculture in Bulgaria (1990–2012): Actors, Relations, and Networks. Sociologia Ruralis. doi:10.1111/soru.12134.

Stoeva, S., P. Slavova, D. Pickard & Z. Georgieva (2016). Development of Organic Farming in Bulgaria (1990–2012): Sociological interpretations. Sofia University Press.

Stoeva, S. (2016). Opening the „Black Box" of Organic Agriculture in Bulgaria: the Problem with Top-Down Institutional Development. – Eastern European Countryside, V. 22, 85–107.

Terziev, V. & E. Arabska (2015). Enhancing Competitiveness and Sustainability of Agri-Food Sector through Market-Oriented Technology Development in Agricultural Knowledge and Innovation System in Bulgaria (June 22, 2015). Proceedings of the III International Scientific Congress Agricultural Machinery. Varna, Bulgaria, June 22–25, 2015. Достъпно на: SSRN: https://ssrn.com/abstract=3039595.

Tödtling, F. & M. Trippl (2005). One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach. – Research Policy, 34: 1203–1219.

Wegner, M.-S., S. Hall, J. Hardy, M. Workman (2017). Valuing energy futures; a comparative analysis of value pools across UK energy system scenarios. – Appl. Energy, 206, 815–828.

Wallace, H. (2000). The Domestication of Europe and the Limits to Globalization. Paper presented to the International Political Science Association World Congress, 1–5 August, Quebec City.

Woolthuis, R. K., M. Lankhuizenb & V. Gilsing (2005). A system failure framework for innovation policy design. – Technovation, 25: 609–619.

Глава тринадесета

КУЛТУРНИ ПОЛИТИКИ – ПОГЛЕД ОТДАЛЕЧ И ОТБЛИЗО

Зорница Драганова

Този текст представлява преглед на основни насоки и проблеми в сферата на културните политики и представя систематизация на някои междинни резултати от текущо изследване върху позиционирането и навигирането на различни агенти и оператори в сферата на културата и изкуствата в настоящия контекст на policy making-а в България. Изследването има многоаспектен дизайн, като включва теоретичен обзор, вторичен анализ на количествени данни от Евростат, анализ на публично достъпни видеоматериали по темата и качествено дълбочинно проучване на случаи в няколко български града. Представена е систематизация на проблеми и възможни насоки за развитие в областта на културните политики, изведена на основата на анализ на публични дискусии, включващи множество агенти (оператори, куратори, организатори, артисти) в сферата на културата и изкуствата.

Въведение

През 2021 г. ЮНЕСКО отбелязва 10 години от обявяването на 30 април за Международен ден на джаза. Тази инициатива, въведена с цел промотиране на културата на джаза като „вектор на свобода на изразяването“, който „стимулира интеркултурния диалог и овластява младежи от маргинализирани общества“, включва стотици събития по света. На платформата jazzday.com, създадена съвместно с Herbie Hancock Institute of Jazz, могат да се открият различни информационни, образователни и други материали. Ф. С. Фицджералд нарича 20-те години на XX век „епохата на джаза“, тъй като в този период жанрът преживява най-интензивното си развитие и популяризиране. Всъщност силен двигател на това развитие е т.нар. сух режим в САЩ – с официалната политика на забрана за производство, разпространение и консумация на алкохол процъфтява ъндърграунд културата на нощните клубове (салони), в които между младите босове на формиращата се мафия, като например Ал Капоне, започва надпревара за вниманието и развличането на аудитория от горните доходни групи/квинтили в търсене на нов културен продукт и нови употреби на свободното време, в опозиция на доминиращите при установяването на „сухия режим“ политически групи в основните партии. Този феномен, освен началото на гангстерските войни, има интересни социокултурни ефекти. Първо, появата му почти съвпада

по време с гласуването на 19-ата поправка, която дава право на вот на жените, като с това започва тяхното постепенно включване в социалния живот и развлекателната индустрия, отхвърлянето на викторианските норми и стереотипи за поведение и роля на жената в обществото. Второ, установява практиката на наемане на млади музиканти афроамериканци и бъдещи икони на джаза като Луис Армстронг, Дюк Елингтън и много други, отначало в клубове за изцяло бяла аудитория, но по-късно и в „смесени“ салони, по време, в което расовата сегрегация е културна норма и официална политика. Тъкмо заради тези (и други в хода на историята му) културни измерения джазът е обект на антропологични и социологични изследвания, счита се за съчетаване на традиционни културни форми с музикална и техническа иновация и възможност за развиване на толерантност и приобщаване на култури. На официалната страница на ЮНЕСКО е посочено, че актьори от различни сектори могат да участват в промотирането на тази музика като принос за „изграждането на по-включващи общества“[107].

Това неформално встъпление „отдалеч“ идва да подскаже нещо, което би следвало да се вземе предвид при разглеждането на политиките в културната сфера като цяло. Това, което днес можем да впишем в една или друга дефиниция за „култура“, в миналото може да е представлявало сложна констелация от социо-политически контекст, противопоставяне на определени политики и на утвърдени социални кодове, производство на нови културни символи. Аргументите на ЮНЕСКО по отношение на джаза не са нещо ново – например според Дюи изкуството има способността да премахва предразсъдъците, да усъвършенства силата ни да възприемаме и да усвояваме различни форми на отношения и участие (Dewey, 1934). Хофстеде (Hofstede, 1991) разработва идеята за култура като „колективно програмиране на ума“, посочвайки близостта на тази концепция с „хабитуса“ на Бурдийо, където устойчиви принципи и модели дават на индивидите чувство за идентичност и принадлежност (Bourdieu, 1980). Културата също е и капитал: културният капитал може да бъде включен, т.е. усвоен от индивидите в хода на социализиращите процеси; обективиран в културни продукти и артефакти, информация и научно познание; институционализиран в системи на легитимация като образованието, религиите, администрацията (Daniell, 2014). Можем да мислим културните политики като търсене на баланс между трите типа културен капитал по Бурдийо, а оспорването и противопоставянето на неудовлетворяващите за критична маса от индивиди политики – част от процеса на изобретяване на нови културни кодове, заедно с това и нови социални реалности.

Френският социолог Ален Турен отхвърля идеята за „хомогенни социални актьори“ и развива идеята за „историчност“: във всеки момент дадено общество има дефиниция за себе си, която се стреми да поддържа и тя се променя

[107] International jazz day. (2020, June 08). Посетен на 23.03.2021, https://en.unesco.org/commemorations/jazzday

с времето (Touraine, 1973). Бих проектирала тази концепция на Турен и върху културната сфера, в която също има актьори, които във всеки момент се стараят да достигнат до определена идея за културата на даденото общество. Тъкмо тази историчност определя нуждата от динамичен социален имагинариум и прагматичен инструментариум за реализирането на представи за културата. В разглеждането на теорията и историята на културните политики обикновено се акцентира върху стратегиите и дневния ред на властовите елити при легитимирането и разпространяването на различни аспекти с ценностите, които се смятат за необходими и водещи в дадения социоисторически момент или период с цел утвърждаване на привилегии, политически цели, начин на живот. В интерпретацията си на Турен Мелучи допълва, че историчността е сложен концепт, в чиято сърцевина има три компонента – познание, натрупване и културен модел. Обществото „работи върху себе си“ според представата за действието, което е необходимо, а социалната практика е белязана от културния модел (Melucci, 1975).

Бенет разглежда развитието на културните политики през три положения, които също така се изразяват и в исторически периоди за културните политики в Европа: символни, социални и икономически цели. Те са утвърдени от политически аргументи и доминират определени периоди в историята на модерна Европа – от позицията на изкуството като обслужващо символичните системи на властта в абсолютистките монархии, през осигуряването на задължителен достъп до културни прояви и традиционни практики за народа, до концептуализирането на културни индустрии и оставянето им на пазара (Bennet, 2001). Историята на понятието „културни политики“ като част от публичните политики в Европа е до голяма степен част от социалната история от Просвещението и началото на Индустриалната революция насам – динамика на идеите за недвижимо и движимо наследство, на развитието на изкуствата и идеята за авторство, занаятите, демократизация на образованието. Културните политики са вплетени в системата на публичните политики по разнообразни начини през целия XX век, но от последните десетилетия се наблюдава все по-видимото им обособяване като сектор със собствена специфика. В Европа значение за тази динамика имат множество фактори: интересът към архитектурното наследство, засилващата се роля на културния организатор (в частност, арт мениджър) (Добрева, 2019), навлизането на образователни програми със специфични теоретични и организационни знания и практики, програми и приоритети на наднационално ниво, частни инициативи за създаване на културни продукти, организации в неправителствения сектор, популяризиране на доброволчеството, укрепване и поддържане на фестивалната култура (Кутин, 2018) и др.

Целта на този текст е по-скоро да изведе актуални положения и проблеми от случващи се в момента процеси и дебати, които да послужат за следващо дълбочинно проучване на сектора на културните и творческите индустрии, предприемаческата инициатива и ролята на институциите, отколкото да се стре-

ми да покрие в детайли съществуващата литература в теорията и историята на културните политики. Ще бъде представен вторичен анализ на данни от публикувани изследвания, количествени данни от Евростат; ще бъде представено собствено качествено изследване на случаи на тема „Културното предприемачество – приобщаване на общности и пространства“, което беше проведено в рамките на програма „Постдокторанти и млади учени“ между март 2020 и март 2021 г. към Института по философия и социология при БАН под научното ръководство на доц. д-р Мария Желязкова. Също така ще бъде включено аналитично обобщение на серия публични дискусии, инициирани от фондация „Кредо Бонум“ през 2020–2021 г. Този подход има както силна, така и рискова страна – улавя навременна „снимка“ на актуалното положение, но и рискува твърде скоро да загуби актуалността си поради динамичната кризисна ситуация. Затова е добре изследването да продължи, за да проследява и отразява бързо променящия се контекст и актьори в сферата на културата и културните политики.

Съвременни проблеми на културните политики

През XX век културните политики следват преминаването от политическата визия за културата като проводник на доминантни идеологии и насоки за оформяне на обществото към излизане на свободния пазар. Както става ясно при преглед на литературата и с анализа на данните от изследването, културните политики и до момента са в процес на търсене на баланса между регулация и подкрепа от държавни и в рамките на Европейския съюз наднационални институции, от една страна, и самостоятелно справяне с предизвикателства посредством иновация, адаптивност и търсене на пазарни ниши за реализация. Карол Розенстийн, антрополог и специалист в областта на културния мениджмънт, набелязва три главни и шест вторични ценности на културата, които водят до намеса от страна на държавата в сферата. Базирайки се на важна дискусия на ЮНЕСКО през 1967 г., са посочени трите главни ценности – удоволствие, идентичност и стремеж, като ги подкрепя с работите на психолози като Маслоу и антрополози като Боас, Мийд, Ападурай. Шестте вторични ценности са базирани по-скоро на наблюдения и по-широки впечатления, отколкото на литература, но те произлизат и инструментализират първите три – благополучие, здраве, образование, социалност, демокрация и просперитет. Според авторката тези ценности са особено видими при усилията за утвърждаване или оправдаване на определени културни политики. Това води авторката до темата за „културната бюрокрация“, като тук културната политика може да бъде проследена в две измерения – инфраструктура и области, а формите на държавна намеса са регулация и обезпечаване. Макар и книгата да е базирана върху контекста в САЩ, тези базови рамки са валидни за културните политики по принцип. Културните политики следва да отговарят на три основни цели по отношение на културата – стопанисване, развитие и достъп до култура. Розенстийн се позовава на Чартранд и Маккои и техните четири архетипа – фасилитатора, патрона, архи-

текта, инженера; прилагането на този модел обаче търпи критики, тъй като не е осъвременен и е спорно дали е приложим за съвременния контекст (Rosenstein, 2018).

От проведеното през 2020 г. теренно проучване, което ще бъде представено тук, както и от анализа на текстове, документи и дебати в публичното пространство, ще стане ясно, че един възможен път в търсенето на този баланс е културното предприемачество – динамичен комплекс от знания, практики и критичност, при който се избистрят проблемите и възможностите в културната сфера. Ще се опитам да наблегна не толкова подробно на обзор на съществуващи текстове, колкото на анализ на развиващи се или установени практики в сферата на културните инициативи, доколко актьорите в сферата на културните и творческите индустрии имат отношение и познание към културните политики и какви перспективи могат да се изведат от гледната точка на културния предприемач. Подтеми в сферата са тези за културното наследство, културния туризъм, изграждането, комуникацията, достъпа до култура и изкуство, приобщаването на публики от различни социални групи и иницииране на диалог и включване посредством културата. Последните изброени представляват особен интерес за проведеното изследване и настоящия текст.

Повечето автори в тази изследователска област посочват трудността да се състави всеобща теория на културните политики. До голяма степен това се дължи на трудността да се обхванат обектите, които този дял от публичните политики засяга, да се изброят без пропуск всички дейности, предмет на регулации, да се определят реципиентите на финансови механизми за подкрепа, изобщо да се установи единна и универсална дефиниция на „културата“. Културната политика обхваща широк спектър от дейности и се занимава с „продукцията, разпространението, маркетинга и потреблението на изкуства“ (Rentschler, 2017: 17). Културните политики имат два аспекта – естетически и антропологичен, защото се отнасят до продукти на творчеството, но и до начина/ите ни на живот (Miller & Yùdice, 2002). Съществува и постоянен обществен дебат с противоположни схващания за културния предприемач – относно това дали творците, мениджърите и публиката трябва да познават, да се интересуват и при необходимост да боравят или да оспорват наложените политики; или това е работа на експерти със специфични знания и възможности за създаване на натиск върху съответните институции.

Културни и творчески индустрии в ЕС и България

Демократизацията на културата означава достъпът до съществуващата културна продукция да бъде подобрен и разширен; културалната демокрация означава институциите да осигуряват по-демократична база за културата. Това са два подхода, които демократичните общества могат да прилагат в контраст с предходни епохи, когато институциите са имали мисията и инструментите да направят „достъпа“ до култура и изкуства всъщност задължителен, като в

същото време ограничат според определени критерии на дневния идеологически ред избора от културни продукти и прояви (Hadley, 2021).

В тази част, с цел да се състави по-обща представа за работата и финансовите рамки на културния сектор, ще бъде обърнато внимание на няколко показателя по данни от Евростат, като за илюстрация са подбрани данни за България и средните за Европейския съюз (27-те му страни членки, според новия състав след Брекзит). Въпреки това, тъй като статистическите данни в сферата на културните и творческите индустрии пропускат съществени за настоящото изследване подсфери, позиции и обстоятелства около културния сектор, те не могат да бъдат ползвани за сигурна референция и в перспектива на съпоставяне на добитите от изследването данни. Както е посочено и на официалния сайт на Eurostat, е възприет консервативен подход и от данните са изключени редица занимания с „културен компонент“, например мениджъри на центрове за култура и рекреация. Също така е събирана информация за икономически дейности и заетост само при основната работа на респондентите и следователно се пропуска неосновната заетост в сферата на културата. В настоящото представено тук изследване повечето респонденти са интервюирани в качеството си на заети в културната сфера като втора позиция.

На официалния сайт на Европейската комисия в рубриката „Култура и креативност“ е посочено, че „Културните и творчески сектори се състоят от всички сектори, чиито активности са базирани на културни ценности или други артистични, индивидуални или колективни творчески прояви“[108].

Сред 11-те приоритета на програмата „Европа 2014–2020“ е посочено, че „[с]оциалното приобщаване е един от единадесетте приоритета на политиката на сближаване през 2014–2020 г. („тематична цел 9“)“[109].

Според представените данни в изнесения индекс „Статистика за култура“[110] в сферите на: 1) изкуствата; 2) хуманитаристиката и чуждите езици; 3) журналистика и информация; 4) архитектура и градско планиране, през 2019 г. са се обучавали общо повече от 2.5 милиона души, или близо 15% от всички обучаващи се във висши учебни заведения в Европейския съюз. Това са сфери, описани като „свързани с културата“, като тук влизат всички нива над следгимназиално образование и квалификация (ниво бакалавър, магистър, доктор, специализирани колежи и др.). От общия брой обучаващи се близо 2/3 са жени. Най-голям дял учащи се в свързани с културата сфери спрямо всички учащи се са отчетени в Италия, Естония и Швеция, докато страните с най-малък такъв дял са Кипър, България (9.9%) и Латвия.

---

[108] Културни и творчески сектори, https://ec.europa.eu/culture/sectors/cultural-and-creative-sectors [последно достъпен на 21.02.2021].

[109] Социално приобщаване, https://ec.europa.eu/regional_policy/bg/policy/themes/social-inclusion/ [последно достъпен на 21.02.2021].

[110] Culture statistics [последно достъпен на 27.01.2021. на https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Culture_statistics].

През 2019 г. в целия ЕС делът на хората с висше образование, заети в културния сектор (средно за 27-те страни членки това са 59%), е значително по-висок от дела на хора с висше образование, заети общо във всички сфери (средно за 27-те страни членки – 34%). По този характерен за заетостта в културния сектор показател България се позиционира тъкмо около средното ниво за ЕС (58% от хората, заети в културния сектор, са с висше образование), докато по отношение на общата заетост е с по-ниски нива от средното за ЕС, малко по-високо от това в Германия (около 30%) и същото като при Малта (около 31%).

В сравнение с 2019 през 2020 г. при заетите в сферата на културата се наблюдава лек спад – от почти 7.4 милиона души (3.7% от общата заетост в ЕС) те стават 7.16 милиона (3.6% от заетите във всички сектори). Няма промяна в данните, че голямата част от лицата, заети в културния сектор, имат академично образование, като при всички страни членки, освен Италия, с такова са повече от половината.[111] Според тази част от данните България и Румъния са единствените страни – членки на ЕС, в които жените, заети на пълно работно време в културния сектор, са повече от мъжете.

Друг интересен показател е делът на заети в културния сектор спрямо заетите във всички сфери като стойност и като процент, проследени между 2014 и 2019 г. В България стойностите се увеличават от 79 хил. до 89 хил. души, но процентът от общо заетите във всички сфери остава същият – 2.7%. Като регионално сравнение, подобна е тенденцията в Гърция, където увеличението на броя лица, заети в културния сектор, се качва от 117 хил. до 129 хил., но делът остава същият – 3.3%. Подобна е ситуацията и за средните стойности за ЕС – между 2014 и 2019 г. лицата в културния сектор се увеличават от 6.8 млн. до 7.4 млн., но процентно увеличението е едва 0.1%.

По отношение на заетостта на младите (15–29-годишни лица) средно за ЕС няма съществена разлика между лицата, заети в културния сектор (16.4%), и лицата в този възрастов диапазон, заети във всички сфери (16.8%). Наблюдава се лек спад в сравнение с данните от 2019 г., когато младите в културния сектор са били 17.1%, а общо във всички сектори – 17.4%. През 2020 г. делът работещи на тази възрастова група в конкретния сектор варира в страните членки между 10 и 24%, с най-ниски стойности в Италия, а най-високи – в Малта. За България младите хора, заети в културния сектор, са около 15.8%, докато тези, заети общо във всички сфери – около 12%. Така България се нарежда сред 8-те страни членки, при които младите хора в културния сектор са повече, отколкото тези, заети във всички професионални сфери.

При лицата, работещи като творци и изпълнители, автори, журналисти и лингвисти, тези, които са самонаети са сравнително постоянен дял от всички,

---

[111] Culture statistics – cultural employment [последно достъпен на 22.01.2021 на https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Culture_statistics_-_cultural_employment].

изпълняващи съответните дейности, що се отнася до средните нива за ЕС – 44–45%. В България обаче се наблюдава плавно покачване от 20 до 34% между 2011 и 2015 г., задържане на сравнително стабилен процент и след това спад от 6 пункта между 2018 и 2019 г.

В същото време лицата с постоянна работа в посочените подсектори са средно около 75% за 27-те държави членки, но в България са 93–98% с леки промени нагоре или надолу между 2011 и 2019 г.

Важни данни са и тези за лицата, работещи като творци, изпълнители, автори, журналисти и лингвисти и с висше образование в България – тук стойностите са приблизително около средния процент в Европейския съюз. В същото време от другите данни се вижда, че този висок процент не играе особена роля при участието на гражданите в културния живот изобщо. Както ще стане ясно от данните от дълбочинното проучване на случаи и контент-анализа на серия публични дискусии по проблемите на културните политики и културния туризъм, високият процент на хора с висше образование в сферата няма отношение към това да се развиват практическите компетенции с акцент върху иновативността. Неяснотите около наличието и прокарването на културни политики също е от голямо значение за бавното и трудно развитие на културните институти и местните културни стратегии.

Участие в културния живот

Данните от Евростат за участието в културния живот, включени в доклада от 2019 г., са събирани през 2015 г. През 2015 г. 63.5% от европейските граждани над 16-годишна възраст съобщават, че са участвали като аудитория на някоя от следните културни прояви: театър, концерт, културно събитие на открито, кино, археологически находки, музей, исторически паметник, галерия за изкуство. Най-висок е делът в скандинавските страни, а най-нисък – в България (28.6%) и Румъния (27.4%). По възрастови показатели младите хора като цяло в ЕС са тези, които най-много потребяват култура – 82.8% от лицата между 16 и 29 години. Средният дял за хората на 65–74 години, които са посетили поне 3 културни прояви в рамките на 12 месеца към момента на проучването през 2015 г., е 52.8%. И при младите, и при възрастните граждани България и Румъния са на последните места, съответно с 52.1 и 48.5% при младежите и около 10% при възрастните граждани и в двете страни.

При данните за посещаване на събития или места за култура според доходите в ЕС и отделните страни се вижда необходимостта от задълбочено изследване на възможностите за социално включване през културния живот. За ЕС общият дял от граждани над 16 години, попадащи в пети квинтил, които са взели участие в културни прояви, е 82.5%; гражданите, попадащи в най-ниския квинтил и които са участвали в културна проява, са 46.3% средно за ЕС. От целия ЕС в България ножицата между участието на граждани от най-ниския и най-високия квинтил е най-широко разтворена – 55.2% от хората с

най-високи доходи са участвали в културна проява за 12-те изминали месеца към датата на проучването срещу 7.2% от хората с най-ниски доходи. Относно вземането на участие в културния живот спрямо типа населено място – при по-голямата част от страните членки за жителите от села и малки градове е по-малко вероятно да посетят културна проява, но в България отново ножицата между вероятността за хората в градовете и за тези от селата е най-широко разтворена от целия ЕС с дялове съответно около 44% и около 10% от общото население на съответните типове места. Данните за честотата на участие в културни дейности за 12 месеца към датата на проучването (2015 г.) сочат, че в България делът от хора с висше образование, които са участвали в културни дейности, е най-нисък (58%).

Интересно е да обърнем внимание на причините за неучастие, които са изследвани – финансови, липса на интерес, липса на близко пространство за културни събития. При хора от най-ниския квинтил в селски райони, що се отнася до музеи, галерии, исторически монументи, 22.4% от отговорите посочват ниския доход като причина; 22.5% – липсата на интерес; 12.6% – липсата на пространство наблизо. При хора също от най-ниския квинтил в градовете финансовите причини са повече посочвани като причина за неучастие – 34.2%; 24.7% отговарят, че нямат интерес, а едва 1.8% посочват, че няма близко пространство за подобни дейности. Обяснение на тези данни би могло да бъде това, че в големите градове, макар и да има културни прояви и места за културни дейности, стандартът на живот е доста по-висок и за хората с ниски доходи е съвсем непосилно участието в културен и социален живот. Отново при хората с ниски доходи по отношение на изпълненията на живо същият дял от хората в селските райони – 12.6%, посочват липсата на места за такива събития; липсата на финанси и на интерес са съответно 24 и 20%. При градските райони разликата между „липса на финансови“ ресурси и „липса на места“ по отношение на живите изпълнителски изкуства се увеличава още повече – 42.4% казват, че са затруднени финансово да участват, докато само 0.5% посочват липса на пространства. 21% отговарят, че нямат интерес.

По данни от доклада „Статистика за култура“ разкрива участието в културни събития на хора от всички квинтили. Средният трети квинтил в България е на предпоследно място в Европейския съюз по посещаване на културни събития.

Други релевантни данни по отношение на настоящото изследване на микропредприемачеството в културната сфера са тези за практикуването на артистични дейности – тук България е на 23-то от 27 места в Европейския съюз с дял от населението на 16 години около 16%. Средно 64.8% от населението за 27-те страни членки не са практикували никаква артистична дейност за последните 12 месеца (до момента на изследването). В България този дял е 64.4%, или близко до средното за ЕС. Тук най-голям дял имат хората, които са отговорили „поне веднъж в седмицата“ – 12.3%. За сравнение със съседните държави членки – в Гърция „поне веднъж в седмицата“ е 9.9%, а в Румъния – 1.1%.

„Културното предприемачество – приобщаване на общности и пространства“ е изследване, което бе проведено с антропологични методи: дълбочинни полуструктурирани интервюта и където беше възможно предвид проблематичната пандемична обстановка – наблюдение на терен. Тук случаите няма да бъдат описвани в детайли, а ще бъдат представени само акценти от анализа на събраните данни. Анализът следва SWOT структура, като данните от респондентите са кодирани според твърдения и мнения в различен брой категории – в тях могат да се видят най-много и най-малко споменаваните (идентифицирани като) силни и слаби страни, възможности и заплахи. В текста по-долу към всеки компонент са изброени категориите, влизащи в определена част на SWOT структурата с посочени до тях числа – те означават броя директни или индиректни идентифицирани чрез кодиране на твърдения споменавания. По този начин се отчитат най-важните и по-малко важните теми, за които респондентите споделят в дълбочинните интервюта. Важно е да се спомене, че изследването не се занимава експлицитно, т.е. в изследователските му цели не влиза очертаване на проблемите и трудностите, които съпътстват културата и изкуствата в състояние на извънредност и криза, но те са налице и доминират дискурса на предприемачите респонденти, често (но не само) в тази част от интервютата, в която се засяга въпросът за политики, механизми и мерки на национално или местно ниво.

Сред новите теоретични постановки на представеното изследване отправна точка е работата на авторите Геман и Сублиер – те систематизират изследванията на културното предприемачество като съдържащи три основни „потока“. Първият тип културно предприемачество се фокусира върху произвеждането на култура с водещи актьори – организациите на високата и популярна култура. Вторият тип се родее с организационните теории на стратегическия мениджмънт и с културата се борави като с инструментариум, който да легитимира нови предприятия и начинания. Авторите предлагат „трета вълна“ в изучаването на културното предприемачество – „правене на култура“, „разпределените и интертемпорални процеси, в които ценността се създава през множество и флуидни репетоари и смислови регистри“ (Gehman & Soublière, 2016). В схемата на типовете културно предприемачество Геман и Сублиер цитират друга нова концепция за дефинирането на културата като „многоцветен код, проследим в множество регистри като ценности, истории, рамки, инструменти и категории“, а ключовите актьори са „историите и техните стилове“ (Giorgi et al., 2015).

Поле на изследването е предприемаческата микроинициатива в сферата на културните и творческите индустрии, като тук „индустрии“ е разбрано в най-общ смисъл, като набор от разнообразни дейности в различни подсфери на културата и изкуството. Под „предприемачество“ се разбира и е взето предвид едно от най-актуалните разбирания – именно използването, мобилизирането, съчетаването на определени ресурси с цел създаване на продукт, като този продукт

може да бъде остойностен, т.е. да генерира директна печалба; или може да бъде осъществен с помощта на финансови механизми и да не бъде създаван непременно с цел непосредствено представяне на пазара, но да развива предприемаческата култура в дадена общност. Ейгисън посочва, че културните предприемачи поемат рискове, те са агенти на промяна и с креативно мислене, които получават приходи от трайни и креативни културни дейности и организации, подобряват качеството на живот, създават културни ценности както за творците, така и за потребителите на културни продукти и услуги (Aegeson, 2008).

Според Кабаков културното предприемачество е „инвестиция в промяната на обществото, разбрано в неговото разширено понятие“ (Кабаков, 2017: 118). Авторът посочва противоречивите аспекти на културното предприемачество – от една страна е мобилизиран неизползван потенциал за обществено развитие през иновация и творчество, но от друга възвръщаемостта на усилията е проблематична както от икономическа, така и от политическа гледна точка. „Предприемачеството е „покана“ за предприемане на инициативи в отговор на идентифицирани предизвикателства“ (Пак там). Тъкмо към риска при операциите при въвеждане на иновация е насочена програмата „Творческа Европа“ на ЕС, тъй като произвеждането на алтернативи от страна на действащите актьори в сферата на културния сектор далеч невинаги може да бъде превърнато в икономически капитал. Авторът отбелязва, че утвърждаването на предприемачеството в областта на културата като източник на обществена промяна е в процес на развитие. Проблем е обаче, че България изостава от световните тенденции и причините за това са разнообразни, например липсата на практически познания в областта на предприемачеството от страна на актьорите в културната сфера. Превръщането на културното предприемачество в интегрирана система за управление минава през наваксване на проблематичното привличане на средства основно чрез външни грантови схеми и по-рядко чрез спонсорство от бизнеси, със стратегическо мислене и способност за самоорганизация (Пак там: 123–125).

Конкретните обекти са организации или творчески колективи, които се занимават с някакъв вид културно-образователна или творческа дейност. Според дефиницията в Закона за закрила и развитие на културата:

> *„Културна организация“ е структура, създадена съгласно чл. 4, ал. 1 или учредена съгласно чл. 10, ал. 1, т. 1 и 2, чийто предмет на дейност е създаването, разпространението и опазването на културни ценности в областта на театъра, музиката, киното, аудиовизията, литературата, художествения превод, танца, цирка, пластичните изкуства, архитектурата, дизайна, фолклора, включително опазването на културно-историческото наследство*.[112]

[112] http://mc.government.bg/page.php?p=141&s=142&sp=0&t=0&z=0 [последно достъпен на 01.03.2021].

Изследването ползва за отправна точка тази дефиниция, но и цели да обхване по-широк спектър от типове обекти, като водеща мотивация е обхващането на разнообразни подсектори от сферата на културно-образователните инициативи. Затова и се въздържа от типологизиране, като по-скоро предлага картографиране на действащи в момента микроинициативи в четири български града и се опитва да щрихира характеристики на дейностите, проблемите и темите, които адресират.

На фокус са предприемаческите фигури и общност в сферата на културните инициативи, проследяване къде и как инициативите са и приобщаващи, установяват се връзки със заобикалящия контекст както на физическата среда, така и на локалното конструиране на социални реалности. При подбора на обекти за изследване беше търсено многообразието от теми и подходи.

Изследваните обекти са:

1. Ателие „Пластелин“ (сдружение и независимо арт пространство), София
2. „АфриКая“ (център за африканска култура), София
3. „Dizzy Grooves“ (работилница за ритъм и менторство), София
4. „Music elevator“ (проект на сдружение Концерти.бг), София
5. „Отсреща“ (място за културни събития до април 2020), Пловдив
6. Кафене „Пейка“ (място за културни събития от септември 2020), Пловдив
7. „Дувар колектив“ (неформална група за работа с жители на „Столипиново“), Пловдив
8. ТАМ (сдружение и кафе-бар за културни събития), Велико Търново
9. КЪТ/CUT (издание/зин за изкуство и общност), Велико Търново
10. Culture point (колектив и пространство за творческо развитие), Варна
11. Фондация за предприемачество, култура и образование, Варна

Темите, изведени чрез SWOT анализ, отразяват най-често споменаваните от респондентите предимства, пропуски, перспективи и рискове на инициативите или пространствата за културни прояви, с които се занимават. Посредством контент анализ фрагменти от техните отговори са групирани в теми или категории, като при всички интервюта респондентите са споделяли множество твърдения, които се подреждат в различните категории. От тях може да се изведе доколко определена категория е важна или изтъквана като важна, погледнато като цяло при всички изследвани случаи. Освен силните и слабите страни, възможностите и заплахите тук са изведени и някои категории, отразяващи и значението на културните политики за конкретните предприемачи и инициативи, както и с какво те свързват идеите за „включеност“, „социални групи“ и „достъп“ (тъй като 100% от респондентите смятат, че с инициативите и проявите си насърчават включване на някакви социални групи).

Силните страни, изтъквани в интервютата от респондентите за собствените им инициативи, са групирани в 10 категории.

- Достъп до съдържание: 12
- Общност от публики: 12
- Отговор на търсене: 11
- Адаптивност: 11
- Иновативност: 10
- Градска среда: 8
- Опит с проекти или партньорски мрежи: 7
- Екип: 5
- Разнообразие от дейности: 5
- Физическо пространство: 4

Достъпът до съдържание на различни публики представлява част от приоритетите на колектива – тук респондентите са давали отговори, отнасящи се както до чисто физически достъп до мястото, така и до участие на различни, алтернативни по някакъв признак социални групи в културния живот и организацията на мястото. „Общност от публики“ е свързано пряко с предната категория и двете се допълват взаимно – тук акцентът е върху изграждането на общности и „социално пространство“, в което се създава платформа за диалози, полагат се усилия за включване и задържане на публиката, осъзнаване на необходимостта от устойчивост на реципиентите на дадените културно-образователни продукти. „Отговор на търсене“ означава, че инициативата запълва липса, за която е проучено или усетено от страна на колектива, че съществува – това може да е пазарна или друга необходимост. „Адаптивността“ означава готовност за вариативност и гъвкавост на моделите, потенциал за въвеждане на инициативи, които отговарят на възникващи интереси и тенденции от страна на външната среда. В категорията „иновативност“ влиза експериментирането както с нови артистични форми и практики, така и със самото пространство (когато има такова), а и готовността на колектива да ползва различни финансови или организационни модели. „Градска среда“ съдържа степента, до която колективът се съотнася с околния градски контекст и доколко присъства интерес и симбиоза между конкретната инициатива и културално-идентичностните наративи около конкретния град или район. „Опит с проекти и партньорства“: такъв опит винаги е изтъкван от организациите или колективите като позитивна, продуктивна характеристика, от която произхождат редица предимства. В категорията „Екип“ влиза самооценка на колектива като „сплотен“, „разнообразен“, „ентусиазиран“. „Разнообразието от дейности“ предполага широк репертоар от прояви, форми на изкуство и подходи към публиката. Последната категория се отнася до това доколко самото физическо пространство играе роля в инициативите на съответния колектив – дали мястото е само по себе си ресурс за инициаторите, дали предоставя някакво предимство, дали от него произлиза някакво специално профилиране или достигане до публики.

Слабите страни на изследваните обекти могат да се систематизират в 8 категории:

- Зависимост от външни фактори: 11
- Човешки/организационен ресурс: 8
- Целеви групи: 8
- Финансов модел/ресурси: 7
- Идентичност: 4
- Пространство: 4
- Институционален контекст: 3
- Ограничена продукция или прояви: 3

„Външните фактори“ са доста широка категория, която основно се отнася до невъзможност за преодоляване на ефекти или дефицити на външната среда – като липса на мотивация у младите хора, лоши договорни условия с наемодател, липса на инфраструктура и пр. „Човешки/организационен ресурс“ обхваща липса на достатъчно капацитет на организацията, за да инициира повече прояви, или трудности при организационните дейности, включително и преценка на риска например; отслабването на ентусиазма и готовността на екипа също е в тази категория. „Целеви групи“ са всички, които по една или друга причина биха могли да се заинтересуват от дейностите на колектива/организацията; а това, че са поставени в „слаби страни“ и имат сравнително висок резултат като присъствие в интервютата с респондентите, означава, че понякога няма задоволително достигане до тях, няма обратна връзка или пък самите групи са много ограничени като брой хора. При „Финансов ресурс/модел“ се имат предвид всякакви типове проблеми, свързани със средства – тяхното привличане, така и липсата на вариативност на финансовите модели (напр. организацията разчита само на един тип източници и отчита това като проблем). „Идентичността“ на организацията означава разколебаване в профилирането ѝ, трудности при формулирането и представянето на дейността и ползите ѝ пред възможните публики или участници в някакви инициативи, или недоверието към идеята за хибридно пространство у потенциални публики и участници. „Пространството“ се превръща в слаба страна, когато има характеристики, които не позволяват определени дейности и като цяло не е подходящо за осъществяване на всички идеи, които организаторите желаят. „Институционалният контекст“ означава невъзможност за справяне с някои административни процедури или бюрократични пречки определени дейности да се осъществяват със задоволителна бързина и това може да пречи на плановете на организацията. За „Ограничени продукти или прояви“ се говори тогава, когато поради една или друга причина не се реализира пълният капацитет от дейности, които организаторите биха могли да извършват, но също така и трудността да се подготвят и представят качествени културни продукти или просто ограниченият мащаб на работа.

Възможностите пред изследваните инициативи са групирани в 11 категории.

- Развитие на дейности: 11
- Развитие на публики: 9
- Развитие на партньорства: 8
- Градска среда: 8
- Финансови средства: 6
- Работа с институции: 6
- Развитие на организационен капацитет: 6
- Социален аспект: 4
- Развитие на екипа: 4
- Пространствено разширяване: 3
- По-гъвкав модел: 3

Под „Развитие на дейностите“ се има предвид увеличаване на разнообразието, разработване на нови практики и прояви, осъществяване на повече идеи. В „Развитие на публики“ влизат инициативи за работа с аудиторията или търсене на нови начини за свързване, обратна връзка и пр. Респондентите често споменават наличието и необходимостта от още по-засилено „Развитие на мрежи от партньори“, засилена комуникация и обмен на опит, идеи и предстоящи съвместни проекти. Категорията „Градска среда“ включва възможности за по-добро вписване в социокултурното пространство на конкретния град, в който се развива инициативата – обикновено тук има позоваване на „брандирането“ на града или квартала, на позитивни характеристики на средата, които биха могли да се интегрират в културния продукт, който организаторите предлагат и разработват. „Финансови средства“ означава разширяване на източниците на приходи и начините за привличането им. „Работата с институции“ означава възможност за повече сътрудничество, участие в програми на местно или национално ниво, но и „осветляване“ на подсектори, в които липсват регулации и съответно възможности за помощ, когато от такава има нужда. „Развитието на организационен капацитет“ обикновено означава оптимизиране на работата и финансите, изготвяне на ясни планове. „Социален аспект“ се свързва с някаква социална кауза – менторство, отваряне на възможности за микроактьори в културната сфера и пр. Тази категория включва експлицитно посочен от респондентите социален аспект на възможностите пред инициативите им; иначе, може да се каже, всички изследвани обекти се определят като включващи някакъв социален аспект, независимо дали пряко с конкретни дейности с кауза и назоваване на целеви групи, или косвено, с дейности за подобряване на общата социална среда, създаване на „safe“ среда за разнообразни („алтернативни“) социални групи и пр. При „Развитие на екипа“ присъства както увеличаване числеността на екипа или колектива, така и придобиването на повече познания и know-how. „Пространственото разширяване“ обикновено идва след идентифициране на някои дефицити на настоящото пространство, в

което се помещава инициативата, и мислене за възможностите, които съществуват при „стъпване“ на повече и разнообразни като локация физически места или разполагане просто с по-голяма площ. „По-гъвкав модел“ включва както по-интердисциплинарно боравене с наличното (или ново, предстоящо) пространство, така и разширяване на начините, по които се достига до публики и се привличат средства.

Заплахите (често артикулирани от респондентите по-скоро като рискове или трудни предизвикателства) са най-малобройната група категории и тази, която присъства най-слабо в изказванията на респондентите.

- Ефекти от пандемията: 6
- Нестабилни целеви групи: 5
- Социална среда: 4
- Дигитален културен живот: 4
- Непосилна инвестиция: 3
- Бюрокрация, частично финансиране: 3
- Конкуренция: 2
- Пространство: 2
- Липса на пазар за културни продукти: 1

Преобладаващият оптимизъм в отговорите на респондентите би могъл да се тълкува в идентифицирана в литературата склонност при предприемачите в културната сфера да възприемат трудностите главно като възможности, но за потвърждаване на подобна микрохипотеза са необходими по-продължителни наблюдения. „Ефектите от пандемията“ са многобройни и обхващат различни аспекти на творческия и организационен процес – забавя дейностите, спира основен източник на приходи – събитийната дейност, закриването на бизнеси влияе лошо на цялостната атмосфера и др. „Нестабилни целеви групи“ е заплаха, идваща от обстоятелства, върху които респондентите смятат, че имат малко контрол – лесна загуба на интерес, житейски и битови проблеми, с които хората от целевите групи трябва да се справят, невъзможността оттук да се правят дългосрочни планове за дейности и разширяване на тези групи. Неблагоприятната социална среда са всички други външни фактори, върху които респондентите нямат контрол – недружелюбност и неразбиране, пренаселване и др. Заплахата от „дигитализирането“ на културния живот се изтъква от немалко респонденти и съдържа няколко аспекта: пренасянето на културните събития онлайн е скъпо и рисково. То може да бъде само компромисно, но не и пълноценно заместващо истинския контакт между творци и организатори и публики; работата онлайн заплашва да погълне личното време, което някои респонденти определят като „рецепта за бърнаут“. Някои респонденти отчитат риска от това инициативите им да се окажат нерентабилни или „непосилна финансова инвестиция“. Заплаха за респондентите е и бюрокрацията, с която невинаги имат капацитет да се справят, но и силно занижените отпуснати средства от общия размер заявени по определен проект. Като една от заплахите за дейността на инициативите се по-

сочва „конкуренция“, която означава състезание за публики при наситен културен афиш, особено в градовете София и Пловдив. Проблемите с пространството са свързани с неясни намерения на наемодателите, но и с необходимостта от ресурс, за да се осъществяват дейностите по добър и привлекателен за публики начин. „Липсата на пазар за произведения на изкуството“ е посочен от артисти и организатори в сферата на визуалните изкуства, като в подбора на изследвани случаи не присъства изразено, но в следващата част на този текст ще се задълбоча повече в проблема за пазара и отношенията му със законовите рамки като част от проблемите на културната политика изобщо.

SWOT представянето на изследваните случаи е избрано поради лесната за обобщение структура, която представлява. Разбира се, това е само част от събраната информация и въз основа на цялото проучване на посочените случаи – сферата и методите им на дейност, формулирането на дефицити на контекста, които се стремят да запълват, историята и спецификите на колективите, идентифицирането и привличането на целеви групи и участници в инициативите и проявите им, може да се изведат две групи отношения, които присъстват при всички изследвани случаи. Това са две концепцуално-прагматични двойки конструкти, в които изследваните предприемачи непрекъснато търсят баланс: място и/или общност; идеално и/или прагматично.

Проблеми и насоки за работа в сферата на културните политики

Райна Гаврилова изброява стъпките, които са предприети през първото десетилетие на новия век по посока изграждане на някаква систематичност в сферата на културнитте политики: от една страна се приемат специални закони за отделни сфери на културата (за филмовата индустрия, 2003; за меценатството, 2005; за културното наследство, 2009; за обществените библиотеки, 2009), съпътствани от широки обществени обсъждания с участие на различни групи и организации; от друга страна се полагат законовите основи за изработване на Национална стратегия за развитие на културата (Гаврилова, 2013). През 2021 г. съществува единствено чернова на Стратегия, която беше широко критикувана от експерти в областта.

Както се вижда в следващата част на текста, системните проблеми се отчитат от операторите и творците в сферата, но по тях се работи бавно и трудно: пандемията и мерките, свързани с нея (свеждане почти до нула на възможностите за работа на много от свободните творци, както и необходимостта да се поддържат лицата и организациите, заети в държавните културни институти), отвличат допълнително вниманието и изострят вече натрупаните проблеми.

През май миналата година се проведоха три публични дискусии онлайн, инициирани от фондация „Кредо Бонум“, посветени на новата пандемична ситуация, проблемите на културния сектор и мерките, които Министерството на културата въведе през 2020 г., за да подпомогне творци и организатори. През февруари се състояха още три публични дискусии като съпътстващи изложбата

„Какво следва?/What's next?“, които бяха по-скоро центрирани около конкретни творчески практики. От общо шест публични дискусии в две серии налични на страницата във Фейсбук на „Кредо Бонум“ са пет. В тях бяха включени артисти от сферата на визуалните изкуства, куратори на пространства за изкуство и представители на различни неправителствени организации и тук ще се опитам да систематизирам основните проблеми, които бяха очертани.

В тези дискусии участват (представители/ръководители на) инициативите/пространствата/организациите:

- Фондация и галерийно пространство „Кредо Бонум“, София
- Галерия „Сариев“/Фондация „Отворени изкуства“, Пловдив
- Пространство за култура и изкуство Swimming pool, София
- Галерия „Аросита“, София
- Галерия „Структура“, София
- Съюз на българските художници
- Галерия „Васка Емануилова“, София
- Регионален исторически музей, Русе
- Организация за управление на тракийския туристически регион, Пловдив
- „101 отбивки“, книга за туризъм
- Предаване за културен туризъм „Без багаж“
- Дом на хумора и сатирата, Габрово
- Резиденция „Баба“, инициатива на „Фабрика за идеи“
- Културно пространство „ТАМ“, Велико Търново
- Сдружение „Златни ръце“
- „Дувар колектив“, Пловдив
- Фондация „Изкуство – дела и документи“, София
- Археолог, куратори, изкуствоведи, художници

Темите варират от личния опит и механизми за справяне на артисти с пандемичната криза, изолацията и прекъсване на възможностите за изява, през специфичните ефекти на настоящата криза, до системните проблеми на публичните политики в сферата на културата. Основните пунктове, изказани в тези две серии дискусии, могат да се изведат в четири големи категории: 1) проблеми, породени от пандемичната криза; 2) проблеми, съществували отпреди пандемичната криза, но обострени от нея; 3) ефекти, решения, възможности, пораждащи се както от появата на нови проблеми, така и от обострянето на съществуващи; 4) проблеми и тенденции при практиките около общуването и приобщаването на публики. Като цяло тенденцията, която може да се улови, е на плавен спад. Първоначалните преобладаващи теми – в началото за периода за размисъл, възможност, извън иначе забързаната програма, за разговори, търсене на нови практики за свързване с публиките, навлизане във възможностите за дигитално присъствие – отстъпват на по-прагматични дискусии за това какво липсва и какво може да се направи в сферата на културата и изкуствата, за да стигнат през февруари 2021 г. до изразяване на умора и опасения доколко про-

дуктивни са били държавните мерки в ситуацията на пандемия и доколко има основания да се смята, че тези мерки, иначе покриващи съществуващи „далеч отвъд ковид“ проблеми, ще продължат и след кризисния период. Също така една от дискусиите е посветена изключително на културния туризъм и очертава добри практики в сферата.

1. Проблеми, породени от пандемичната криза

- Необходимост от постоянно публично присъствие в онлайн пространството; това е алтернатива, но не може да бъде такава задълго – изместването от реалните физически пространства носи различни вреди; това води до основание на отговорните за „правенето на политики“ да изискват дигитална форма на културното съдържание и от културните институти – да се легитимират.
- Процедурен и регулативен хаос – тъй като осигурителният статус на свободните артисти е много различен, е трудно или почти невъзможно голяма част от тях да бъдат обхванати от евентуални мерки за подкрепа на културния сектор;
- Финансови загуби, например от такси за участие в големи международни форуми, изложения, панаири – където освен за представяне и осъществяване на партньорства служат и за формиране на нови такива, контакт с колекционери и съответно приходи както за артистите, така и за представящите ги български галерии;
- Програмни промени на организациите и творците, тъй като пътуванията в чужбина са проблематични, а големите форуми за изкуство – отложени или отменени;
- Щетите на пандемията върху икономиката влияят и на силно ограничения и бездруго пазар за произведения в България – колекционерите не колекционират;
- Преминаването в режим на работа от вкъщи – практиките на свободната професия биват „превзети“ от корпоративните професии и това според участниците в дискусиите вреди на възприятията за свободна професия изобщо;

2. Проблеми, съществували отпреди пандемичната криза, но обострени от нея

- Финансови:
  - Липса на структурно финансиране – няма достатъчно обменни програми на партньорски начала, достатъчно стипендии за артисти и научни изследвания в областта на културата и изкуствата;
  - Много недостатъчен бюджет за култура, но и недостатъчни бюджети за културните институти по малките населени места;
  - Държавата не отпуска средства за закупуване на произведения от страна на музеите и галериите през частните, които представят съответното визуално изкуство;

- Регулативни:
  - Липсва административна инфраструктура, свързана със законовата рамка;
  - Липсват разписани тарифи за свободните художници за работа с държавни институции; свободните художници не са обособена група.

- Дефицити на организацията, иновацията, продукцията, пазара
  - Истинска пазарна ситуация не може да се каже, че има в България – затова е толкова наложителна намесата на държавата;
  - Артистите често създават продукт, който не се продава, а „се складира“;
  - Забавяне на важни промени в нормативната рамка;
  - Липса на прозрачност, яснота и стриктни правила при дефинирането на това кой може да получи помощ, кой следва да се насърчи да кандидатства на проектен принцип.

- Празнината на отсъстващата културна политика: според участниците в дискусията този проблем е в основата на неяснотата и конфликтите в сектора. Оставен е отворен въпросът за какво в България трябва да се дават публични средства: за образование, за запазване на традициите, културно наследство, за съвременно изкуство, за свобода на авторите, за разширяване на дейностите на НПО.

3. Ефекти, решения, възможности, пораждащи се както от появата на нови проблеми, така и от обострянето на съществуващи

- Трябва да се реализира Закон за хазарта, като отчисленията да отиват директно в Национален фонд култура, но засега няма публично настояване това да се случи;
- Колкото повече се увеличават трудностите и натискът върху културната сфера, толкова повече възможности се отварят за недоволство и съпротива, за работа в мрежа и генериране на партньорства;
- Отпуснатите средства по програма за културната сфера през 2020 г. са спасителни за много актьори и възможност за стабилизиране на организациите, но към февруари 2021 г. има усещане, че подкрепата и съдържанието, което се генерира с тях, е за първи и последен път, и то е негативно, потискащо за операторите в културния сектор;
- Трябва да се намери баланс и компромис в дебата „колко държава, къде и как“.

4. Проблеми и тенденции при практиките около общуването и приобщаването на публики

- Търсене на нови форми и работа по практики за приобщаване на публики, защото с пандемията те стават малки, ексклузивни и има възможност за индивидуална работа с хора в малки групи;

- Личен контакт с потребителя на култура: от една страна, колекционери, от друга – публики;
- Инвестиция в друг тип артистични проекти – образователни, въвличащи хората по друг начин, по-процесуални и формиращи общности;
- Мислене на нов тип колективност;
- Заедно придобиване на сила да се участва в обществените процеси и оформянето на благоприятни за всички политики;
- Усилени неравенства: дигитализацията на културния живот води до по-дълбоки различия и изправя изкуството пред дилемата дали да „превежда“ културни форми, или да „произвежда“ такива, но за много по-ограничени публики, които имат достъп;
- Повече работа с уязвими групи и създаване на точки на натиск, за изискване на благоприятни политики и възможности за развитие;
- Големият ресурс на креативността.

Културният туризъм има свои специфични проблеми, които включват най-вече отношението към културното наследство, т.нар. брандиране на местата (city branding, space branding), сътрудничеството между частния сектор, неправителствените организации и институциите.

- Обособени са 9 културни региона;
- Проблеми с инфраструктурата на културните обекти;
- Липса на активно отношение към обектите, включени в листа на световното наследство на ЮНЕСКО: липсва реклама, комуникация с местни общности и обвързването на тези обекти в един общ разказ за местата;
- Местните културни институти не са страна в подготвянето на иновативни и интересни туристически продукти;
- Акцентът в политиката в сферата на туризма е върху курортния туризъм; от друга страна, липсата на политики в културния туризъм отваря ниша за предприемачески инициативи;
- Необходимо е извеждане на автентичността – в сътрудничество с местни общности, бизнеси и неправителствени организации – на всеки регион, за да могат да бъдат подготвени качествени и модерни продукти в сектора;
- Препоръка на ЮНЕСКО за обвързване на стационарните обекти с живото културно наследство, но има недостатъчно усилия и институционално внимание в тази посока;
- Добри практики могат да се наблюдават в тематичния винен туризъм например.

Обобщения и изследователски въпроси

От организационна и концептуална гледна точка микро- и малките инициативи в сферата на културата и изкуствата изграждат до голяма степен идентич-

ността на своите „предприятия“ чрез постоянно артикулиране и предоговаряне на баланса между следните конструкти:

- **„Място и/или общност“** е постоянен вътрешен разговор, който присъства при всички изследвани обекти. Всеки колектив съобразно контекста и особената му история има различни отношения с пространството и различни разбирания за това коя от базовите позиции – физическото пространство или общността – е по-важна. Мисля, че този дебат се крие в ненапълно ясната идея за „духа на мястото“. Проблемът се откроява по-ясно в случаите, когато имаме артистични намеси в контекста, защото те увличат наравно и човешкия, и пространствения ресурс и изключително работят или пък провокират с „гения на мястото“. През променянето на публичното пространство предприемачите, така и активистите търсят да отклонят от обичайната им употреба градските ресурси, потоци, темпоралност, пространственост или технологии, за да им придадат употреба, ориентирана към други хоризонти, например социален, художествен, философски, прагматичен. Тази функция на пространствата се проявява като особено важна, когато акцентираме върху стремежа за постигане на консенсус с вземане предвид на множество фактори както от субективно, така и от обективно естество. В същото време идеята за общност присъства в различни сценарии на предприемаческата инициатива: както при самостоятелно действащ предприемач, който се адаптира спрямо възможностите на контекста, така и при организация с изграден колектив и с дейности, директно насочени към обговаряне на физическата градска среда.
- **„Идеално и/или прагматично“** може да се оприличи на „махало“, което също се изявява при всички изследвани обекти. Общностите се колебаят между добре и естетически построените наративи за целевите групи, които би трябвало да са акцент на проведеното проучване; и същността на самата предприемаческа активност – мобилизиране на ресурси, произвеждане на продукт, привличане на потребители (публики). Този баланс или дефицитът му се наблюдава често и при активистите, но културните предприемачи могат да се разглеждат и през тази идентичност, тъй като действията им често имат потенциала и нерядко реално достигат до някаква социална промяна, поне в непосредствената социална среда (Naudin, 2017: 4). Както посочва Ноден, „културните предприемачи овладяват напрежението между предприемаческите си практики и други идентичности (...) – културна/артистична; повече социална, отколкото състезателна; както и между личното и професионалното от перспективата на социалните полове“ (Naudin, 2017: 18).

От гледна точка на културните политики е ясно, че колкото по-идеалистична е целта на предприетата инициатива или поддържаното пространство, толкова повече интерес имат актьорите към механизмите за изграждане на

мрежи, партньорства или финансова подкрепа. Ако инициативата има възможност да постигне сравнително бърза възвръщаемост, то важното know-how, което респондентите артикулират, по-скоро е в сферата на изграждането на мрежи от партньорства, професионални и лични социални контакти, отвореността и постоянната комуникация с възможно най-голям брой хора. В проведените интервюта споменаването на културните политики беше по две линии: възможностите и изненадващо (за всички, включително и за участниците в публичните дискусии на „Кредо Бонум“) щедрата програма, които МК предостави по повод пандемичната криза; проблемът, е, че в областта на свободното практикуване на творческа дейност няма регулации, поради което този подсектор е „сив“ – откъдето и невъзможността практикуващите да бъдат обхванати от общи мерки за подкрепа. Към февруари 2021 г. все още не беше изработен Регистър на свободно практикуващите музиканти в рок и джаз жанровете, като и през март се разменяха реакции от страна на музиканти, работещи в други жанрове.

Изводите в мултиизмерния сектор на културните политики с подсфери културно предприемачество, културен туризъм и културно наследство от настоящия обзор се приближават до тези от изследването на Добрева, че политиките на национално ниво се въвеждат бавно и се провеждат трудно, липсва развит пазар за продукти и услуги, потвърждава се и липсата на човешки ресурс и липсата на разнообразни финансови механизми за подкрепа на предприемачески културни инициативи (Добрева, 2018: 287). Изводи като тези изобилстват от различни документи, доклади и публични дебати в обществото пространство.

След този обзор – както на количествени, така и на качествени данни и анализ – смятам, че е по-ценно да формулирам няколко изследователски въпроса, вместо да извеждам заключения, тъй като изследваната област е (все пак) динамична, особено в условията на пандемична криза.

При продължаване и задълбочаване на изследване с гореописаните методи би било добре да:

- се проследи развитието на темата за културните политики в условията на пандемична криза – както стана ясно, кризата показва проблеми, които съществуват, но в много по-висока степен и засягащи по-широки кръгове от актьори и оператори в културната сфера;
- се предприеме дълбочинно изследване на по-широк кръг обекти (предприемачески инициативи, колективи или индивидуални);
- се включат в изследването местни културни институти и да се направи съпоставка по определени параметри между частните, неправителствените инициативи и тези, които оперират в рамките на Министерство на културата или на общинско ниво;
- се изследва по-задълбочено концепцията за творческите градове (Landry, 2000), нейното присъствие или отсъствие, проблематичните или благоприятните ефекти, които би имала при по-широко познаване от страна на изследваните актьори в културната сфера.

Литература

Гаврилова, Р. (2013). Гражданско участие и културна политика. – Публични политики.bg (4), No. 1, 18–34 [последно достъпен на 01.04.2021 г. на http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/164/144].

Добрева, Н. (2018). Културното предприемачество. Актуални концепции и техните приложения в България. София, УИ „Св. Климент Охридски“.

Кабаков, И. (2017). Интегрирано управление на културата. УИ „Св. Климент Охридски“.

Кутин, Л. (2018). Светът на фестивалите. Варна, Морски свят.

Aageson, T. H. (2008). Cultural Entrepreneurs: Producing Cultural Value and Wealth, Sage publ. Inc.

Bennett, T. (2001). Cultural Policy. – In: Smelser, N., P. Baltes (eds.). International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, Elsevier, 3092–3096.

Bourdieu, P. (1980). Le sens pratique. Les éditions de minuit, Paris.

Dewey, J. (1934). Art as experience, Minton&Balch Company, New York.

Gehman, J., J.-F. Soublière (2016). Cultural Entrepreneurship: From Making Culture to Cultural Making [последно достъпен на 22.03.2021 г. на https://www.researchgate.net/publication/310844011_Cultural_Entrepreneurship_From_Making_Culture_to_Cultural_Making].

Giorgi, S., C. Lockwood & M. A. Glynn (2015). The Many Faces of Culture: Making Sense of 30 Years of Research on Culture in Organization Studies. – Academy of Management Annals, 9: 1–5.

Hadley, S. (2021). Audience Development and Cultural Policy. New Directions in Cultural Policy Research. Basingstoke, Spinger Natur.

Hofstede, G. (1991). Cultures and Organizations: Software of the Mind. London, UK: McGraw-Hill.

Landry, Charles (2000). The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators. London: Earthscan.

Melucci A. (1975). Sur le travail théorique d‘Alain Touraine. – In: Revue française de sociologie, 16–3, 359–379.

Miller, T. & G. Yúdice (2002). Cultural Policy, Sage Publ. Ltd.

Naudin, A. (2017). Cultural Entrepreneurs: Identity and becoming a cultural entrepreneur. – International Journal of Entrepreneurial Venturing, 9(3): 1 [последно достъпен на 26.03.2021 г. на https://www.researchgate.net/publication/318994536_Cultural_Entrepreneurs_Identity_and_becoming_a_cultural_entrepreneur].

Touraine, A. (1973). Production de la société. Editions de Seuil, Paris.

Rosenstein, C. (2018). Understanding Cultural Policy. London, Routledge.

Volkerling, M. (2009). Deconstructing the difference-engine: A theory of cultural policy. – International Journal of Cultural Policy, 189–212.

Други източници

Eurostat [https://ec.europa.eu/eurostat]

Culture Statistics (2019), European Union [последно достъпен на 03.04.2021 г. на https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10177894/KS-01-19-712-EN-N.pdf/915f828b-daae-1cca-ba54-a87e90d6b68b?t=1571393532000].

International Jazz day [https://en.unesco.org/commemorations/jazzday]

Глава четиринадесета

НАЦИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА БЕЖАНСКОТО ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВО

Карамфил Манолов

В тази глава на анализ е подложена националната политика в областта на бежанското предприемачество като част от политиките, провеждани у нас в подкрепа на предприемаческата инициатива, от една страна, и като част от по-общата политика на Република България за интеграция на лицата, потърсили и получили убежище или международна закрила в страната, и в частност като елемент от политиките, свързани с тяхната интеграция на пазара на труда, от друга. Анализът на националната политика в областта на бежанското предприемачество е осъществен на три нива и самата реализация на подобна политика на практика е очертана като резултат от пресичането на три групи фактори на ниво приемащо общество, а именно: основни принципи, залегнали в националното и международното законодателство; конкретни мерки, включени в стратегическите политически документи на национално и местно ниво; практическите реалности в страната, в т.ч. нагласите на местното население към подкрепата; и развитието на бежанско предприемачество.

1. Актуално състояние на националната политика в областта на бежанското предприемачество

Основните елементи на националната политика в областта на бежанското предприемачество могат да бъдат търсени и разглеждани като част от по-общата политика на Република България за интеграция на лицата, потърсили и получили убежище или международна закрила в страната, и в частност като елемент от политиките, свързани с тяхната интеграция на пазара на труда. Липсват официално формулирани и разработени национални програми или стратегии в областта на бежанското предприемачество. Но затова пък има няколко последователни национални програми за интеграция на бежанци, Национална стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България, Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията[113],

[113] Названията се сменят в зависимост от промяната в използваната терминология – ако непосредствено след 90-те години на XX век се говори основно за бежанци и търсещи убежище, след присъединяването на България към ЕС и Общата европейска система за убежище (ОЕСУ) се говори за лица, търсещи международна закрила

които като част от мерките по интеграция на бежанци и граждани на трети страни включват мерки за насърчаване на **самостоятелната заетост и бизнес инициативите** сред тях като елементи от подкрепата за интеграцията им на пазара на труда.

Целите, във връзка с които се разработват конкретни политики, насочени към интеграция на търсещите и получили международна закрила лица, включително политики за подкрепа на самостоятелната заетост и бизнес инициативите на тези лица, са свързани на първо място с рязкото увеличение на бежанските потоци към България след войната в Сирия от 2011 г., увлечените в тези потоци бежанци от други страни в района, както и декларираната по това време европейска политика на отворени врати към бежанците, които се оказват решаващи за увеличението на лицата, търсещи международна закрила в България от 2013 г. насам[114] и на второ място с ангажиментите на България за прием и интеграция на лица, търсещи международна закрила, произтичащи от членството ѝ в Европейския съюз и от подписването и присъединяването към редица важни международни правни актове, свързани с ефективната защита на търсещите закрила (като Женевската конвенция, Нюйоркския протокол и др.).

Усилията на България като член на ЕС по отношение на лицата, потърсили и получили международна закрила у нас, са насочени към създаването на ефективни механизми и условия за успешната им интеграция в българското общество. За постигането на успешна интеграция на получилите международна закрила лица в приемащото общество особено важна роля играе подкрепата на предприемаческата инициатива на тези хора като една от мерките на пазара на труда за реализиране на устойчива заетост, позволяваща им да се самоиздържат и да се превърнат в част от активната работна сила на обществото, вкл. да не разчитат на социално подпомагане от страна на държавата. В международен план отдавна се признава връзката миграция (вкл. бежанци) – развитие. Приетите на проведената в Кайро през 1994 г. Международна конференция за населението и развитието Декларация и Програма за действие до 2030 г. с формулирани цели за устойчиво развитие представляват утвърждаване на ролята на миграцията за устойчивото развитие в световен мащаб. А поредицата от преломни геополитически събития през последното десетилетие, предизвикали силно активизиране на миграционните движения, превръща връзката миграция – развитие в цен-

---

(ЛТМЗ), и лица, получили международна закрила (ЛПМЗ), с техните два статута – на бежанец и хуманитарен статут, а от 2017 г. насам по-голяма публичност придобива по-общият термин мигранти, част от които са бежанците.

[114] Съгласно статистическите данни на ДАБ за периода 01.01.2011–01.01.2021 г. общо 72 224 лица търсят международна закрила в България, от тях 12 252 получават статут на бежанец, 8263 – хуманитарен статут, 10 938 – получават отказ, а 39 578 са с прекратено производство. Като страни на произход на лицата, търсещи международна закрила у нас, се утвърждават Афганистан, Сирия, Ирак, Пакистан, а през последните години и Мароко.

трална тема на съвременния политически, икономически и социален дебат. По тази причина през 2016 г. държавите – членки на ООН, приемат Нюйоркската декларация за бежанци и мигранти, акцентираща върху признаване на международната миграция като движеща сила на развитието и за двата типа държави – на произход и на местоназначение. А *Глобалният пакт за безопасна, регулирана и редовна миграция* на ООН, подписан през декември 2018 г. в Маракеш, и *Глобалният пакт за бежанците*, приет от Общото събрание на ООН също през декември 2018 г., доразвиват тези принципи и предлагат начини за тяхното прилагане в практиката чрез политически диалог между държавите. И макар че България подписва само втория пакт и отказва да подпише първия, което свидетелства за непоследователността и противоречивостта на националната политика по отношение на бежанците и мигрантите, все пак присъединяването към една подобна позиция утвърждава разбирането, че миграцията, независимо от движещите я сили, е възможност за постигане на глобално общо развитие, за което всеки може да даде своя принос – мигрантите и бежанците за задоволяване на обективната необходимост на повечето страни – членки на ЕС, от работна ръка, която да компенсира недостига на местна поради застаряването на населението и намаляващата раждаемост, а приемащите общества да предоставят на мигрантите и бежанците икономически, политически, социални и екологични условия за пълноценен живот.

В този контекст особено важно място заема въпросът за практикуването на „бежанско предприемачество“ като част от усилията на лицата, получили международна закрила, за намиране на свое място в приемащото общество, което да им позволи, от една страна, да гарантират сигурен живот за себе си и своите семейства, а от друга, да им позволи да допринесат за развитието и просперитета на приелото ги общество. Възможността за формулиране на национална политика в областта на „бежанското предприемачество“ се основава на правната рамка, разработена в подкрепа на интеграцията на лицата с предоставено убежище или международна закрила. Конкретната реализация на подобна политика на практика обаче е резултат от пресичането на няколко групи фактори на ниво приемащо общество, а именно: основни принципи, залегнали в националното и международното законодателство; конкретни мерки, включени в стратегическите политически документи на национално и местно ниво; практическите реалности в страната, в т.ч. нагласите на местното население към подкрепата и развитието на бежанско предприемачество, като всяка от тези три групи фактори ще бъде последователно анализирана по-нататък. Трябва да се има предвид обаче, че реализацията на практика на възможностите за бежанско предприемачество е двустранен процес, предполагащ освен желание и активност под формата на конкретни мерки и политики на приемащото общество на неговите различни нива: централни държавни органи и институции, местна власт, неправителствен сектор и местно население (в контекста на обществените нагласи към бежанското предприемачество), така и желание и активност на самите чужденци, получили международна закрила, да останат в страната, да

се занимават с предприемаческа дейност, или казано по-общо – да се опитат да се интегрират успешно в местното общество и на пазара на труда.

Необходимо е да се отбележи, че по-разпространеният термин както в международен план, така и в България е **мигрантско предприемачество**, част от което е бежанското предприемачество. Съществува изградена международна мрежа, в която България участва, за мигрантско предприемачество MAGNET (Migrant Acceleration for Growth – Network for Entrepreneurship Training). Мрежата MAGNET обединява европейски организации, активни в областта на подкрепата за мигрантското предприемачество, както и заинтересовани публични и частни участници. Тя има за цел да подкрепи предприемачеството на мигранти на практическо, политическо и научно ниво, като насърчава създаването, по-нататъшното развитие и широкото разпространение на различни схеми за подпомагане на мигрантското предприемачество. В рамките на тази мрежа е създадена във Висшето училище по застраховане и финанси (ВУЗФ) – София Академия по предприемачество за мигранти, в която участват преподаватели от ВУЗФ. Това е програма за обучение на обучители, която има за цел разработване на бизнес модели, оценка на предприемаческите умения на мигрантите и поощряване на схемите за приятелска подкрепа на тяхното социализиране в нова среда.

В настоящия анализ обект на внимание ще бъде обаче само политиката на българската държава по отношение на **бежанското предприемачество** като част от мигрантското предприемачество, т.е. националната политика по отношение на **предприемаческата инициатива на лица, получили международна закрила в Република България**.

1.1. Правната рамка

Българската правна рамка, регламентираща възможностите за предприемаческа дейност на лицата, получили международна закрила в Република България, изцяло следва международните и особено европейските насоки в това отношение, целящи обезпечаване на благоприятни нормативни условия за разгръщане на предприемаческата инициатива и недопускане на каквато и да било форма на дискриминация, основана на произход, пол, раса, етнос и т.н. Същевременно тя не само регламентира възможностите за предприемаческа инициатива от страна на лицата, получили международна закрила у нас, но и създава реални предпоставки за реализиране на подобна инициатива, доколкото постановява възможности за обучение, при това наравно с българските граждани, на лицата, получили международна закрила, за придобиване или усъвършенстване на професионални компетентности, които да им позволят предприемането и реализирането на конкретни бизнес инициативи.

За чужденците с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут възможността за упражняване на труд, и в частност за осъществяване на предприемаческа дейност, е не просто възможност за получаване на доходи и са-

моиздръжка, но това е и гаранция за възможността за упражняване на едно от най-важните човешки права, което им позволява да се чувстват полезни, създава им сигурност и им връща увереността в собствените възможности, като в същото време това е и една от най-важните стъпки по посока на тяхната интеграция в българското общество. При предоставяне на статут на бежанец или хуманитарен статут лицата получават и съответните права, които им се гарантират от законите на Република България.

Съгласно **Конституцията на Република България** и **Закона за убежището и бежанците** при предоставяне на статут на бежанец се придобиват правата и задълженията на български гражданин (с някои изключения, за които се изисква българско гражданство) (чл. 32, ал. 2 от Закона за убежището и бежанците). Тук ще коментираме не всички права и задължения, които лицата със статут на бежанец получават, а само тези, които имат отношение към осъществяването на предприемаческа инициатива. Това означава, че **при предоставяне на статут на бежанец лицата имат право на работа без специално разрешение**, като за бежанци се смятат и съпругът или съпругата на лицата с предоставен статут на бежанец, и техните малолетни и непълнолетни деца, които не са сключили брак. Те ползват същите права, както и лицето, получило бежански статут, но само ако това не е несъвместимо с личния им статус (чл. 22 от Закона за убежището и бежанците). Членовете на семейството на лицето, получило бежански статут, не могат да ползват неговите права и ако за тях са налице обстоятелства за прекратяване или отнемане на статута.

При предоставяне на хуманитарен статут лицето, получило такъв статут, придобива правата и задълженията на чужденец с разрешено постоянно пребиваване в Република България (чл. 32, ал. 3 от Закона за убежището и бежанците). Това означава, че **при предоставяне на хуманитарен статут лицата също имат право на работа без специално разрешение**. За ползватели на хуманитарен статут се считат и съпругът или съпругата на лицата с предоставен хуманитарен статут, и техните малолетни и непълнолетни деца, които не са сключили брак. Аналогично на предходния случай, те ползват същите права, както и лицето, получило хуманитарен статут, но само ако това не е несъвместимо с личния им статус (чл. 22 от Закона за убежището и бежанците). Членовете на семейството на лицето с хуманитарен статут не могат да ползват неговите права и ако за тях са налице обстоятелства за прекратяване или отнемане на статута.

Придобиването на права от чужденците със статут на бежанец или хуманитарен статут в Република България, и в частност правото на предприемаческа инициатива, се гарантира и от **Закона за чужденците в Република България,** чл. 3 (1), съгласно който те имат всички права и задължения според българските закони и ратифицираните международни договори, по които Република България е страна, с изключение на тези, за които се изисква българско гражданство.

Трудовата заетост на чужденци на територията на Република България е регламентирана в **Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност**

(ЗТМТМ, обн. ДВ, бр. 33 от 26.04.2016 г., в сила от 21.05.2016 г.) и **Правилника за неговото прилагане** (ППЗТМТМ, обн. ДВ, бр. 79 от 07.10.2016 г., в сила от 30.09.2016 г.), които изрично постановяват, че не се изисква разрешение за достъп до пазара на труда на чужденци с разрешено дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България или с приравнени на техните права чрез **предоставеното им право на убежище или с предоставена международна закрила в Република България** по реда на Закона за убежището и бежанците, както и на членовете на техните семейства. В аспекта, който ни интересува, лицата с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут имат равни права по отношение на заетостта и предприемаческата инициатива с тези на българските граждани. Те имат равен достъп и ползват всички права и по **Закона за насърчаване на заетостта** относно включване в дейности по заетост и обучение, като при това не се допуска пряка или непряка дискриминация, привилегии или ограничения, основани на произход, пол, раса и др. В това отношение те имат правото на информация от дирекциите „Бюро по труда“ относно: програми и мерки за насърчаване на заетостта; професионално ориентиране; включване в обучение на възрастни; мотивиране за активно поведение на пазара на труда и включване в програми и мерки за заетост и обучение (чл. 17 от Закона за насърчаване на заетостта). Посредническите услуги, които българската държава предоставя в това отношение, включват: мотивиране за активно поведение на пазара на труда и насочване към подходящи програми и мерки за заетост и обучение; насочване към обучение на възрастни (чл. 26 от Закона за насърчаване на заетостта).

Предприемаческата активност на лицата, получили бежански или хуманитарен статут у нас, в много случаи е сериозно затруднена поради липсата на възможност за доказване на притежавано образование и квалификация или пък липсата на такива. Много често лицата, получили международна закрила, не носят със себе си оригиналните си документи и също така нямат възможност да ги изискат от своите държави. Във връзка с това чл. 26, ал. 5 от **Закона за убежището и бежанците** предвижда, че „лицата, на които е предоставена международна закрила, които не могат да представят документи, удостоверяващи тяхната квалификация, и желаят да упражняват регулирана професия в Република България, могат да получат достъп до упражняване на такава професия по реда на Закона за признаване на професионални квалификации“. Признаването на професионални квалификации представлява признаване на правото за упражняване на определена професия и е регулирано в **Закона за признаване на професионални квалификации**. Законът се прилага за гражданите на държави – членки на ЕС, и на трети държави, които са придобили професионални квалификации в други държави членки и в трети държави и желаят да упражняват регулирана професия в Република България като **самостоятелно наети** или като наети лица. Признаването се изисква само за регулираните професии. В Република България те са определени в Списъка на регулираните професии, който се приема с Решение на Министерския съвет.

А що се отнася до реда и условията за валидиране на професионална квалификация на лицата, получили бежански или хуманитарен статут, те се извършват по реда и условията за българските граждани, регламентирани в Наредба № 2 от 13 ноември 2014 г. за валидиране на професионални знания, умения и компетентности. Според наредбата валидирането е установяване на съответствието на професионални знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение или самостоятелно учене, с държавните образователни изисквания за придобиване на квалификация по професии и признаване на степен на професионална квалификация по професия или на квалификация по част от професия. Валидирането се осъществява по професии и специалности, включени в Списъка на професиите за професионално образование и обучение по чл. 6 от **Закона за професионалното образование и обучение.**

Чл. 58а от **Закона за убежището и бежанците** регламентира и възможността за обучение на лицата, получили международна закрила с цел придобиване на образование и компетентности, което може да включва: обучение за огрaмотяване; **обучение за придобиване на професионална квалификация**; обучение за придобиване и усъвършенстване на ключови компетентности. А чл. 32, ал. 5 от същия закон разширява възможностите за чужденците с предоставена закрила и активирането им на пазара на труда, като утвърждава възможността за включването им и в програми и проекти, съдържащи мерки за интеграция, при условията и по реда, предвидени в тях.

Като цяло българската нормативна база е напълно в съответствие и следва насоките на европейската нормативна база относно правата и възможностите за полагане на труд и реализиране на предприемаческа инициатива от лицата с предоставена международна закрила. Нормативната база обаче, въпреки водещата си роля, създава само предпоставките за възможността за разработване и провеждане на активна и целенасочена национална политика в подкрепа на предприемаческата дейност на получилите международна закрила в страната ни лица. Но доколко подобна национална политика ще се реализира на практика, зависи в много голяма степен от провежданата и подкрепяната от органите на изпълнителната власт политика по отношение на възможността за реализиране на предприемаческа дейност като част от мерките по интеграция на получилите международна закрила у нас лица, т.е. зависи от това доколко реално провежданата политика на национално и местно ниво стимулира, улеснява и подкрепя предприемаческата инициатива на лицата, получили международна закрила у нас.

1.2. Отражение в националните стратегически документи на провежданата политика по отношение на възможността за реализиране на предприемаческа дейност от лица, получили международна закрила у нас

Както вече беше казано, националната политика на Република България в областта на бежанското предприемачество се реализира като част от национал-

ната политика по интеграцията на получилите международна закрила лица и по-конкретно – като елемент от националната политика в областта на трудовата интеграция на получилите международна закрила лица, и като такава следва развитието на общоевропейската политика в тази област, като се съобразява с поставените от европейските директиви стратегически цели. На базата на международните и националните правни актове българските правителства разработват различни стратегии, планове и програми в областта на интеграцията на лицата, получили международна закрила, които са функция и отражение на провежданите политики в тази област. Може да се каже, че началото на националната политика в областта на бежанското предприемачество се поставя още в средата на 90-те години на XX век, когато към единствения тогава действащ Регистрационно-приемателен център към Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет за търсещи международна закрила лица в кв. „Овча купел“ се създава **Интеграционен център**. Дейностите в центъра се осигуряват финансово и административно от Държавната агенция за бежанците. В Интеграционния център се провеждат курсове по български език, по фризьорство, козметика, моден дизайн, работа с компютри. Целта на изпълняваните в центъра дейности е търсещите закрила да бъдат ориентирани към определени професии, които да им създадат след това възможност за самонаемане и реализация на пазара на труда. След полагане на изпит участниците получават сертификат за владеене на професия. Тази практика на социална адаптация и първоначална интеграция се затвърждава през годините, а резултатите от нея са видими и днес. Така например на сайта на Българския съвет за бежанци и мигранти и до днес стои информация за това, че на стените на много фризьорски и козметични салони, разположени в райони на столицата, населени с бежанци и мигранти, в рамки са поставени удостоверения за придобита специалност в лицензираните ателиета на ДАБ, а много лица, потърсили и получили международна закрила в България, които днес са се установили в различни страни на света, са открили салони и изкарват прехраната си с професии, придобити у нас[115].

Продължение на тази добра практика, започнала с изграждането на Интеграционния център на ДАБ при МС за подпомагане на търсещите международна закрила, е приемането на първата **Национална програма за интеграция на бежанците в Република България 2005–2007 г.,** която, макар да е насочена основно към идентифициране на основните принципи и цели на интеграцията на бежанците в България, съдържа упоменаване на възможностите за **инициране на собствен бизнес** като част от интеграционните мерки. Адаптационните и интеграционните дейности, предвидени в програмата, са насочени към създаване на условия за пълноценна реализация на получилите бежански статут в България и предоставяне на възможност за разгръщане на личния им потенциал и активното им участие в икономическия, социалния и културния живот на бъл-

[115] https://bcrm-bg.org (дата на достъп: 24 март 2020).

гарското общество. Включилите се в дейности по програмата лица с бежански статут получават **пакет от мерки** (съобразени с действащото законодателство за български граждани, включени в програмите за огрaмотяване и квалификация на Министерството на труда и социалната политика), който им осигурява минимална социална защита за периода на тяхното участие в програмата. Основната цел на мерките е новопризнатите бежанци да се интегрират в България за период до една година, като научат български език, усвоят професия, запознаят се с държавното устройство, институциите, културата и бита на страната ни, получат достъп до трудовия пазар и преминат към пълна самоиздръжка в страната. Към Програмата има разработен **План за действие за интеграция на бежанците в България**, който съдържа конкретни мерки за интеграция в няколко основни области: интеграция на новопризнати бежанци; законодателни мерки; жилищно настаняване; трудова заетост; образование; социално подпомагане; здравеопазване; бежанци със специални нужди; защита от дискриминация, като сред тях специално място заема интеграцията чрез трудова заетост и **възможност за иницииране на собствен бизнес**. Става дума за включване на бежанците в програми за трудова заетост и занаятчийско обучение към бюрата по труда и Националната занаятчийска камара, както и обучението им за **разработване и прилагане на проекти за малък бизнес**. За участниците в програмата се изготвя индивидуален интеграционен план. **Индивидуалният интеграционен план** включва конкретни мерки за интеграция на лицето и неговото семейство и срокове за изпълнението им.

Но макар още в първата национална програма за интеграция на бежанците в България да е заложен принципът за развитие на бежанското предприемачество като важен компонент от цялостния процес по интеграция на бежанците в българското общество, това не може да се каже за всички последвали стратегически национални документи и по-конкретно – за последвалите две национални програми за интеграция на бежанци: **Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2008–2010 г.),** приета с Протокол № 16.5 на Министерския съвет от 17.04.2008 г., и **Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011–2013 г.),** приета с Протокол № 1.1 на Министерския съвет от 05.01.2011 г. Тези две програми са следващата важна стъпка в изпълнението на стратегическата цел на държавната политика по отношение на бежанците – създаване на условия за пълноценна реализация на получилите закрила в страната и за включването им в обществото като равноправни граждани. С тяхното приемане се залага общ интеграционен подход спрямо бежанците и придобилите хуманитарен статут, като основната цел е те да получат равен достъп до права, да им бъде дадена възможност да разгърнат личния си потенциал и да бъдат насърчени усилията им за активно и равностойно участие в икономическия и социалния живот на българското общество. Изпълнението на Националната програма за интеграция на бежанците (2011–2013 г.) обаче се оценява по-скоро като неуспешно (Накова и Еролова, 2019). Въпреки изготвените интеграционни профили на участниците

в програмата и направените значителни разходи от общо включените в програмата 256 лица 163 отпадат преди завършването ѝ (Накова и Еролова, 2019). Това очертава като особено важно не просто разработването на интеграционни профили на бежанците, а провеждането на задълбочени проучвания относно конкретните намерения и потребности на обхванатите лица.

В условията на засилени миграционни потоци към Европа след началото на войната в Сирия България приема последователно две нови управленски стратегии – **Национална стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България (2014–2020 г.),** одобрена с Решение на МС № 474 от 04.07.2014 г., и **Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015–2020 г.)**. Следвайки заложените в основните европейски документи от този период схващания и тенденции бежанците се разглеждат в тези две стратегии като фактор за икономически растеж и подобряване на демографската ситуация в страната. Във връзка с това двете стратегии въвеждат един нов инструмент за интеграция на лицата с предоставена международна закрила – **споразумението за интеграция** с местните власти, което се подписва от лицето, получило закрила, и упълномощения представител на местната власт. Това е нов момент в политиката по отношение на интеграцията на лицата, получили международна закрила, който индикира промяна в цялостния подход към интеграцията, изразяваща се в това, че институционалната отговорност за интеграцията се пренася от централните държавни органи към органите на местното самоуправление. С цел регламентиране на начините за сключване на споразумението за интеграция през 2016 г. е приета **Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция на чужденци с предоставено убежище или международна закрила, приета с ПМС 208/ от 12 август 2016 г**. Наредбата се прилага спрямо лица с предоставено убежище, бежански или хуманитарен статут на територията на България, лица, получили международна закрила след преместване от друга държава – членка на ЕС, и лица, презаселени от трети страни. Тя регламентира условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на тези лица; индикаторите за интеграция (сред които образование, заетост, обучение, жилищно настаняване, здравеопазване, социално подпомагане и социални услуги); участието на органите на централната власт и кметовете на общини в процеса по изпълнение на споразумението за интеграция; също както и координацията, контрола и отговорността за изпълнението на споразумението за интеграция. Неразделна част от споразумението за интеграция е **индивидуалният интеграционен план**, който се изготвя от кмета на приемащата община. Що се отнася до достъпа до заетост като индикатор за интеграция, той включва: информиране и консултиране за свободни работни места; съдействие за осигуряване на заетост при работодател или за **самостоятелна заетост**; прилагане на механизми за включване на интеграцията на чужденци с предоставено убежище или международна закрила в политиките по заетостта, включително за навършилите 16-годишна възраст, при условия и

по ред, предвидени в трудовото законодателство с оглед на тяхната специална закрила. С други думи, и тази наредба още веднъж акцентира върху важността на подкрепата за **самостоятелна заетост** на лицата с предоставено убежище или международна закрила като част от тяхната интеграция на пазара на труда и илюстрира прилагания от държавата механизъм на обвързване на политиката по заетостта с политиката по интеграцията. Включването на лицата, получили международна закрила в мерки по заетост се осъществява чрез участието им във финансирани от държавата и изпълнявани от общината програми и проекти за квалифициране на работната сила. С тази наредба се регламентира участието на органите на централната власт и кметовете на общините в процеса по изпълнение на споразумението за интеграция. Конкретизират се правата и задълженията на всички държавни и общински органи и институции, ангажирани с интеграцията, а именно: Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет, Министерството на образованието и науката, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на здравеопазването, Министерството на вътрешните работи, Министерството на младежта и спорта, Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавната агенция за закрила на детето, Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане, кметове на общини, областни управители, а така също неправителствени организации, социални партньори, международни организации, работещи в областта на убежището и бежанците и други, като по този начин се цели да се осигури едно всестранно и цялостно обезпечаване и подкрепа на процесите на интеграцията на лицата с бежански и хуманитарен статут. Наредбата дава възможност за създаване на партньорства между общините, международните и неправителствените организации, национално представителните организации на работодателите и Националната занаятчийска камара за изпълнение на споразумението за интеграция, в рамките на които могат да се планират допълнителни възможности за интеграция, като например разкриване на допълнителни курсове за професионална квалификация или ключови компетентности. На практика обаче по тази наредба няма сключено нито едно споразумение. Тя е отменена с ПМС 77 от 3 април 2017 г. и през същата година е приета нова **Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила с ПМС 144 от 19 юли 2017 г.** И по нея обаче няма сключени споразумения, което показва, че основният инструмент за интеграция, който действащите управленски програми утвърждават, се оказва неработещ. А това повдига поредица от въпроси, касаещи както финансовото обезпечаване на предвидените съгласно тези наредби дейности, така и проблема за достъпа до информация и нагласите на чужденците с предоставено убежище или международна закрила, така също и въпросите за капацитета на местните общински администрации.

В контекста на интересуващия ни проблем – възможността за реализиране на предприемаческа инициатива от получилите международна закрила лица – следва специално да се отбележи, че след 2014 г. в България действа и **Про-**

грама за заетост и обучение на бежанци, която се утвърждава ежегодно със заповед на министъра на труда и социалната политика. Основната цел на тази програма е да подпомогне бежанци и лица с хуманитарен статут, които са сред уязвимите групи на пазара на труда, в успешната им адаптация и трудова реализация чрез включване в обучение и последваща заетост. Съгласно налични данни от Агенцията по заетостта[116] в Програмата за обучение и заетост на бежанците през 2014 г. са се включили 75 бежанци, през 2015 г. – 106, през 2016 г. – 130, през 2017 г. – 158, а през 2018 г. – 118. Липсва конкретна информация за резултатите от изпълнението на тази програма, но малкият брой на обхванатите от нея лица, както и анализи на Министерството на финансите и Агенцията по заетостта, които показват нисък дял на получилите статут на бежанец или хуманитарен статут лица, които реално са се включили в трудовия пазар, говори по-скоро за ниска ефективност на програмата.

Добра практика в областта на интеграцията на бежанците и лицата с хуманитарен статут, утвърдена през годините, е работата със социални медиатори. Социалните медиатори, подпомагащи търсещите и получилите закрила, се избират сред самите лица, получили закрила, членове на семейства от смесени бракове, чужденци с разрешено пребиваване в страната, български граждани, владеещи най-често използваните от търсещите закрила лица езици и запознати с културата на страните, от които идват най-големите групи, кандидатстващи за статут на бежанец и хуманитарен статут. Социалните медиатори играят изключително важна роля в интеграцията на новодошлите в страната. Както ще видим малко по-нататък от проведените интервюта с бежанци, занимаващи се със собствен бизнес в България, те се оказват незаменими съветници и консултанти в първите интеграционни стъпки на търсещите и получили закрила лица. Тяхната основна дейност е насочена към: запознаване на търсещите закрила с техните права и задължения, посредничество при контактите с институции, подпомагане при ежедневните им битови контакти и др.

Това, което прави впечатление, когато се анализира политиката на национално ниво по отношение на възможностите за реализиране на предприемаческа инициатива от бежанците и лицата с хуманитарен статут, е, че в основните национални документи – стратегии, програми, планове, обикновено се регламентират възможностите за трудова интеграция като цяло. При това акцентът в трудовата интеграция е върху създаването на условия и възможности за реализация на лицата, получили международна закрила у нас, преди всичко като наемна работна сила на пазара на труда. Много от мерките в областта на трудовата интеграция – като насърчаване на заетостта, професионално ориентиране, включване в обучение на възрастни, мотивиране за активно поведение на пазара на труда и други – могат да се разглеждат като предпоставки за разгръщане на

---

[116] file:///C:/Users/abv/Downloads/Bejancite%20v%20Bulgaria_pazar%20na%20truda%20(1).pdf (дата на достъп: 24 март 2020).

предприемаческа инициатива, но самите термини „предприемачество“, „предприемаческа инициатива“ не присъстват в документите. Сравнително рядко, и то само в отделни документи, се споменават „самостоятелна заетост“ и „малък бизнес“. Това означава, че макар на национално ниво да няма ограничения по отношение на възможността лицата, получили международна закрила, да се занимават с предприемачество на територията на Република България, реализирането на предприемаческа активност от тяхна страна не е обект на специално внимание и подкрепа от държавата. Разгръщането на предприемаческа инициатива обикновено се разглежда в контекста на по-общата трудова заетост и необходимостта от трудова интеграция на лицата, получили международна закрила у нас, като в повечето национални документи то по-скоро се подразбира като част от мерките за трудова интеграция, отколкото директно се посочва и почти никога не е обект на специални мерки и подкрепа от страна на българската държава.

Трябва да се отбележи, че в това отношение България „следва“ европейските тенденции, доколкото, макар в **Плана за действие на ЕС за интеграция и приобщаване на граждани на трети страни за периода 2021–2027 г.** да се предвижда насърчаване на интеграцията на пазара на труда и **подкрепа на предприемачеството** на граждани на трети страни, в много малко европейски държави националните политики по отношение на лицата, търсещи и получили международна закрила, включват мерки за насърчаване на предприемаческата инициатива. Като отделни добри примери могат да бъдат посочени: **Италия**, където местните власти работят в тясно сътрудничество с неправителствени организации, като целта е постигане на участие на бежанците в местната икономика чрез подкрепа за заетост и **предприемачество**, и в частност насърчаване на **микропредприемачеството** сред тях; **Испания,** където големи усилия са насочени към социално приобщаване на бежанците чрез предоставяне на възможности за намиране на работа или създаване на **start-up компании** за бежанци, а в рамките на сътрудничеството между местните власти и неправителствени организации се създават „бизнес лаборатории“, които подпомагат развитието на **предприемачество** сред бежанците чрез насърчаване на производството и развитието на услуги, търсени на реалния пазар на труда; **Нидерландия**, където неправителствени организации разработват проекти, в рамките на които предлагат на бежанците курсове по **предприемачество; Румъния**, където цялостната концепция за интеграция представлява предлагане на социални услуги на бежанци и търсещи убежище под формата на пакет от интеграционни мерки, сред които важно място заема развитието на **предприемачески умения** с цел подобряване на шанса за стартиране на **микропредприятия** (Добри практики…, 2018; Добри практики…, 2019).

Съпоставяйки мерките и политиките за подкрепа на предприемаческата инициатива и за интеграция на бежанци чрез предприемачество, предвидени на общоевропейско ниво в програмни документи на Европейската комисия, с политиките в тази област, провеждани в различните европейски държави, и с всичко

казано дотук за националната политика на България в областта на подкрепата на предприемаческата дейност на лицата, получили международна закрила у нас, може да се направи изводът, че българската национална политика в тази област показва висока степен на сходство с политиките в останалите европейски държави, където трудовата интеграция се разглежда като важна част от мерките за интеграция на бежанците в приемащото общество, като същевременно политиките по интеграция се реализират в тясно сътрудничество между централните, местните власти и неправителствения сектор. В почти всички европейски страни обаче, както и у нас, когато става дума за трудова интеграция, се има предвид най-общо осигуряване на заетост, под което се разбира преди всичко възможност за наемане на работа. Специален акцент в интеграционните програми е и професионалната ориентация и професионалното обучение. За предприемачество в истинския смисъл на думата по-рядко се говори, макар то да не се изключва от обхвата на мерките по осигуряване на заетост. Възможността за развитие на предприемаческа дейност като част от мерките по интеграция на пазара на труда по-скоро се подразбира, отколкото е предмет на целенасочени държавни политики и специални мерки, стимулиращи подобна активност, и само в отделни случаи и в отделни държави му се отделя специално внимание. Един друг важен извод, касаещ политиките на европейските държави по отношение на подкрепата на предприемаческата активност на лицата, получили международна закрила, е, че когато все пак предприемаческата дейност се разглежда като част от мерките за интеграция, това обикновено е по инициатива на неправителствени организации, които търсят сътрудничеството на местните органи на власт. В това отношение България също следва европейската практика – и у нас водещи в реализацията на мерки в подкрепа на предприемаческата инициатива на лица, получили международна закрила, са неправителствените организации. И все пак един преглед на мерките и политиките към бежанците в различните европейски държави показва, че при тях по-често се споменава думата предприемачество и се предвиждат конкретни мерки в тази област, докато у нас дори терминът предприемачество липсва, както липсват и разписани конкретни мерки в негова подкрепа.

1.3. Ролята на неправителствения сектор в реализацията на националната политика в областта на бежанското предприемачество

Като продължение на току-що казаното, че когато предприемаческата дейност в други европейски страни се разглежда като част от политиките за интеграция на бежанците, това обикновено се реализира като инициативи на неправителствени организации, които търсят сътрудничеството на местните органи на власт, може да се каже, че и у нас нещата стоят по аналогичен начин. Въпреки че в националните стратегии и програми (макар и не във всички) стои заложена възможността за трудова интеграция на лицата, получили международна закрила у нас, чрез подкрепа на тяхната предприемаческа дейност, когато се стигне

до реалното осъществяване на една такава политика, водещата страна в инициирането и реализирането на подобни дейности се оказва неправителственият сектор, а държавните институции действат единствено като негови партньори.

Съгласно **Закона за убежището и бежанците, чл. 53:** Държавната агенция за бежанците „Организира приемането и временното настаняване на чужденците, подали молба за международна закрила, оказва съдействие за адаптирането им към българските условия *в сътрудничество с Българския Червен кръст и други неправителствени организации* и организира курсове по български език съвместно с Министерството на образованието и науката“ (Закон за убежището и бежанците). А **Наредбата за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила** – ПМС 144 от 19 юли 2017 г., регламентира възможността за създаване на *партньорства между общините, международните и неправителствените организации, национално представителните организации на работодателите и Националната занаятчийска камара* за изпълнение на споразумението за интеграция. Съгласно наредбата международни и неправителствени организации, също както и национално представителните организации на работодателите и на работниците и служителите и Националната занаятчийска камара могат да подпомагат органите на местната власт и лицата, получили международна закрила при прилагането на споразумението за интеграция и могат да влизат в партньорство с органите на централната и местната власт с цел прилагане на споразумението за интеграция.

По този начин правната рамка регламентира участието на неправителствения сектор в процесите по интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България. Но практиката показва, че през последните години националната политика по интеграция, формулирана в двете национални стратегии: **Националната стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България (2014–2020 г.)** и **Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015–2020 г.),** всъщност се изпълнява предимно от неправителствения сектор (БЧК, БХК, „Каритас“, Български съвет за бежанци и мигранти, Мулти култи колектив, Сдружение за доброволчески труд „Си Ви Ес“, Център „Надя“ и др.), а държавните институции се проявяват по-скоро като техни партньори, а не като водеща страна, която неправителственият сектор би трябвало да подпомага. Що се отнася до инициативите за подкрепа на бежанско предприемачество като част от политиката за интеграция на бежанците, то те се инициират и реализират изцяло от неправителствения сектор под формата на различни проекти. Конкретен пример за подобен проект, директно насочен към развитието и подпомагането на бежанско предприемачество, е **инициативата на БЧК за организиране на конкурс през 2021 г. за стартиращ бизнес на бежанци в България.** Инициативата се осъществява с финансовата подкрепа на ВКБООН – България по проект „**Подобряване на условията за прием и интеграция**

на лица, търсещи и получили международна закрила в България“ и се изпълнява от Бежанско-мигрантската служба на БЧК. Друга подобна инициатива е споменатият вече **проект MAGNET** (2017–2020 г.) и създадената в неговите рамки международна мрежа, която включва публични и частни институции, работещи в подкрепа на мигрантското предприемачество. Проектът е насочен към предприемаческо образование/обучение и широко разпространение на вече съществуващи схеми за подкрепа за мигранти предприемачи на практическо, политическо и научно ниво и включва държавни и частни университети и институти от Австрия, България, Гърция, Франция, Германия, Полша и Нидерландия. От страна на България представител е ВУЗФ. Основните цели на проекта са: създаване и тестване на програма за обучение на обучители за хора, организации и други страни, активни в областта на подкрепата на мигрантско предприемачество (Академия за мигрантско предприемачество); създаване на отворен инструментариум за подкрепа на мигрантското предприемачество на базата на анализ на добри практики и тяхното подобряване; създаване на мрежа в областта на подкрепата за мигрантското предприемачество на регионално и международно ниво. Към проектите, насочени към подкрепа на бежанско предприемачество, следва да се спомене и една по-ранна инициатива, каквато е **Пилотната интеграционна програма** от 2016 г., организирана за 40 души, получили международна закрила в България, финансирана от ВКБООН и реализирана от Българския червен кръст. Сред основните дейности, заложени в програмата, са и курсове по **професионално обучение** с цел бъдещи възможности за **самостоятелна заетост**. Могат да бъдат посочени и други подобни проекти. Изключително активно в подкрепата на инициативи за развитие на бежанско предприемачество и изобщо в подкрепата на дейности, насочени към интеграцията на бежанците в българското общество, е представителството на ВКБООН в България, което обезпечава финансово множество проекти, реализирани от български неправителствени организации.

От казаното дотук става ясно, че неправителственият сектор, включително със сериозната финансова подкрепа на международни неправителствени организации, се очертава като един изключително силен и активен източник за подкрепа на интеграцията на лицата, получили международна закрила, в т.ч. за подкрепа на тяхната интеграция на пазара на труда чрез осъществяването на предприемаческа дейност, т.е. очертава се като основен субект – инициатор и реализатор на националната политика в областта на бежанското предприемачество. Постепенно през годините той дори започва да замества и измества държавата от позициите ѝ в този процес, реализирайки множество успешни проекти и дейности в подкрепа на интеграцията на лицата, получили международна закрила у нас, на фона на неуспеха на държавата да реализира основния си инструмент за интеграция – споразумението за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила.

И ако дотук анализирахме националната политика в подкрепа на бежанското предприемачество като реализирани мерки и дейности на три нива: централ-

ни държавни органи и институции, местна власт и неправителствен сектор, то следва да се отбележи, че четвъртият фактор, от който зависи в голяма степен успешната реализация на политиката в подкрепа на бежанското предприемачество, това са обществените нагласи на местното население към евентуална предприемаческа дейност от страна на получилите международна закрила у нас лица, също както и нагласите на самите тези лица за осъществяване на подобна дейност. Обществените нагласи ще бъдат представени тук чрез резултатите от национално представително изследване, проведено през 2020 г. от екип на Института по философия и социология към БАН в рамките на финансиран от ФНИ проект „Бежанците в представите на българите – страхове, разбиране, съпричастност“, а нагласите на самите бежанци за реализиране на предприемаческа инициатива – чрез проведени дълбочинни интервюта с лица с бежански статут у нас.

2. Рефлексии на националната политика в областта на бежанското предприемачество чрез резултати и данни от емпирични изследвания

2.1. Обществените нагласи към осъществяването на предприемаческа дейност от бежанци

Обществените нагласи са много важни за успешната реализация на националната политика в областта на бежанското предприемачество, защото независимо колко добри закони се изработват, колко адекватни мерки и политики се провеждат, липсата на обществена подкрепа на тези закони, мерки и политики ги обрича на неуспех. Известни са неуспешните опити за заселване на бежанци в с. Телиш, Плевенско, в с. Розово, Казанлъшко, в гр. Елин Пелин, Софийско, за записване на бежански деца в училището в с. Калище, Пернишко, поради протести на местното население, в някои от случаите подкрепено и от кметовете на населените места. Ето защо в една такава ситуация е важно наличието на емпирично верифицирана концепция за нагласите на местното население към осъществяването на предприемаческа дейност от лицата, получили международна закрила у нас, която би обяснила до голяма степен и успеха/неуспеха на една национална политика в областта на бежанското предприемачество.

Ето как българските граждани съгласно резултатите от национално представително изследване виждат мястото на бежанците на българския пазар на труда – като важно, съществено го определят едва 2.5% от анкетираните; за 27.8% то е неособено важно, несъществено; най-голям дял от анкетираните – 52.1%, смятат, че бежанците нямат изобщо никакво място на българския пазар на труда; а 17.6% нямат мнение. За успешен бизнес на бежанец са чували и знаят едва 10.9% от изследваните лица, докато 84.2% не са чували бежанци да имат успешен бизнес у нас, а 4.9% нямат мнение. Тези 10.9%, които потвърждават, че

знаят за успешен бизнес на бежанци в България, посочват и конкретни сфери, в които развиват собствен бизнес бежанците у нас: арабски ресторанти, бързи закуски и дюнери, арабски магазини за хранителни стоки и подправки (на Женския пазар в София), пекарни за тестени изделия и сладкиши, фризьорски салони и бръснарници, внос и износ на текстил, търговия с дрехи втора употреба, магазини за авточасти и сервизи за ремонт на автомобили, шивашки услуги, строителни фирми. Една част от анкетираните посочват, че в България практикуват и бежанци лекари и инженери. Както става ясно, българските граждани виждат предприемаческата инициатива на бежанците предимно в сферата на търговията и услугите и донякъде в строителството и здравеопазването.

Доколко обаче българските граждани са готови да подкрепят предприемачески инициативи на бежанци? На въпроса „Ако си търсите работа, бихте ли се съгласили да работите при бежанец предприемач?“ анкетираните лица отговарят така: да – 34.3%, не – 40.3%, при определени условия – 9.9%, и не отговорили – 15.5%. Ако приемем отговора „при определени условия“ като израз все пак на съгласие, то тогава може да се каже, че съгласните и несъгласните да работят за бежанец предприемач се разпределят приблизително поравно, като „определени условия“ включва: „ако го познавам добре“, „ако е коректен работодател“, „ако бизнесът му е законен“, „ако са добри условията на труд“, „ако плаща добре“, „ако уважава мен и моя опит“, „ако бизнесът му е надежден и сигурен“, „ако е честен, добър и работлив“, „ако спазва българските закони и етика“, „ако е квалифициран и добър специалист в областта си/ако е професионалист“, „при липса на друга алтернатива“. Както се вижда, условията, които българските граждани поставят, касаят по-скоро законността на бизнеса, коректността на работодателя и условията на труд, което всъщност са нормални изисквания към всеки бизнес и в тях няма елементи на ксенофобия и отхвърляне на база етнос и религия. Може би само последното посочено условие – „липса на друга алтернатива“, намеква за известни предпочитания към етноса и религията на работодателя, макар че подобно предположение е с голяма доза условност.

По-голяма яснота в това отношение внасят отговорите на въпроса: „Бихте ли подкрепили бежанец предприемач?“:

- Никога не бих подкрепил бежанец предприемач и не бих ползвал неговите услуги заявяват 18.4% от анкетираните;
- Неприятно ми е да ползвам услугите на бежанец предприемач, но ако няма друг, ще ползвам услугите му – 14.2% от респондентите;
- За мен не е важно кой е предприемачът, важното е да си върши добре работата – 38.5%;
- Мога да бъда клиент на компания/фирма, създадена от бежанец – 7.6%;
- Изцяло бих подкрепил бежанец предприемач и бих се възползвал от услугите му – 2.9%;
- Ползвал съм услуги, извършвани от бежанец предприемач – 0.7%;
- Не отговорил – 17.6%.

И макар че този въпрос изследва не само готовността за наемане на работа при бежанец предприемач, а и готовността за използване на продукти и услуги, предоставяни от фирма на бежанец предприемач, отговорите отново потвърждават установения по-горе факт – най-голям дял са лицата, които смятат, че не е важно кой е предприемачът, важно е да е професионалист и да си върши добре работата. Все пак прави впечатление, че на приблизително една трета от анкетираните – 32.6%, не им е приятно да ползват услугите на бежанец предприемач и не биха ги ползвали, както и не биха подкрепили бежанец предприемач, което може да се тълкува като израз на ксенофобски нагласи и демонстрация на социални дистанции спрямо бежанците. Но дори и на този фон, обнадеждаващото е, че сумарно за половината изследвани лица – 49.7%, ксенофобските нагласи са чужди и те биха подкрепили бежанец предприемач или вече са го правили.

На чия помощ могат да разчитат бежанците при това положение? Според мненията на изследваните лица това са:

- Държавните структури и учреждения, които работят с бежанци – 19.7%;
- Структурите на местната власт, които работят с бежанци – 13.8%;
- Неправителствени организации, които оказват помощ на бежанци – 13.2%;
- Религиозни организации – 5.0%;
- Местното население – 6.9%;
- Техни приятели, живеещи в България – 8.4%;
- Техни роднини и близки, живеещи в България – 11.1%;
- Тяхното семейство – 8.5%;
- Само на себе си – 7.7%;
- На никого – 2.9%;
- Не отговорили – 2.9%.

Както си вижда, има голяма диверсификация на отговорите, но най-големите дялове все пак събират държавните институции, структурите на местната власт и неправителствените организации, което потвърждава направените по-рано изводи, че те са основните структури, провеждащи националната политика в областта на бежанското предприемачество. Като позитивен момент се очертава и фактът, че отговорите „само на себе си“ и „на никого“ събират само 10.6%, което означава, че бежанците все пак не са оставени сами на себе си. Факт е, че сумарно в 28% от случаите респондентите смятат, че подкрепата е от страна на семейството на бежанците, на техни роднини, близки и приятели, живеещи в България, и както ще видим малко по-нататък, когато ще разгледам конкретни примери за предприемаческа инициатива на бежанци в България, тази подкрепа е наистина важна, но също така е важно, че общо 58.6% от анкетираните потвърждават, че бежанците могат да разчитат на подкрепата на българското общество в лицето на държавните институции, структурите на местната власт, неправителствения сектор, религиозните институции и мест-

ното население. Друг е въпросът, че оценката, която дават анкетираните лица на приноса на органите на държавната и местната власт за интеграцията на бежанците на пазара на труда у нас, не е особено висока – само 10.9% са съгласни, че държавните и местните институции и органи допринасят много за трудовата интеграция на бежанците; най-голям дял – 38%, се колебаят, те са нито съгласни, нито несъгласни с твърдението, че държавните и местните институции и органи допринасят много за трудовата интеграция на бежанците; а 24.4% са напълно несъгласни и 26.5% нямат мнение по въпроса. Сходна е и оценката, която дават изследваните лица на приноса на обществените организации и доброволците за интеграцията на бежанците на пазара на труда у нас – само 16.3% са съгласни, че те допринасят много за трудовата интеграция на бежанците, мнението на 36.5% е „нито съгласен, нито несъгласен“, а 19.4% са напълно несъгласни и 27.8% нямат мнение. Донякъде обяснение на този факт е, че голяма част от анкетираните – 40%, смятат, че много бежанци работят нелегално; 21.9% обаче се колебаят („нито съгласен, нито несъгласен“), а 4.3% са напълно несъгласни; и един също голям дял 33.8% нямат мнение. Българските граждани също така не смятат, че самите бежанци имат искрено желание да останат у нас, да се занимават с някакъв тип дейност и да се интегрират трудово в обществото – само 7.6% вярват, че бежанците имат желание да се интегрират трудово, 25% се колебаят („нито съгласен, нито несъгласен“) и цели 54% са напълно несъгласни и не вярват, че бежанците имат намерение да се интегрират трудово в обществото, а 13.4% нямат мнение. В същото време една част от анкетираните споделят мнението, че съществува дискриминация спрямо бежанците на пазара на труда – 23.9% напълно съгласни, 27.8% нито съгласни, нито несъгласни, 15.3% несъгласни и 33% без мнение. Като цяло българските граждани не смятат, че бежанците могат да имат сериозен принос в развитието на българската икономика – само 7.4% виждат възможност за принос на бежанците към българската икономика, 27% се колебаят („нито съгласен, нито несъгласен“), а 53.7% смятат, че бежанците не могат да имат сериозен принос към развитието на българската икономика, и 11.9% нямат мнение. Всъщност попитани каква е възможната полза за българското общество от бежанците, българските граждани отговарят така:

- Те могат да работят на места, където местното население не желае да работи – 45.3%;
- Могат да бъдат евтина работна ръка – 44%;
- Могат да пренесат елементи от своята култура и да допринесат за повишаване на културното многообразие – 47.5%;
- Могат да бъдат ресурс за преодоляване на демографските проблеми на България – 38%[117].

[117] Сумата от процентите надхвърля 100%, тъй като респондентите са посочвали по повече от един отговор.

Тези отговори показват, че българските граждани гледат на бежанците по-скоро като на наемна работна сила на българския пазар на труда, но не и като работодатели, които биха могли да развиват собствен бизнес и да създават работни места.

От всичко казано дотук може да се заключи, че не е висока като цяло подкрепата на българските граждани за предприемаческата дейност за лицата, получили международна закрила у нас, нито като лична нагласа, нито като оценка на подкрепата, предоставяна на тези хора от институциите на държавната и местната власт. Позитивният момент във всичко това е, че тази липса на подкрепа не е израз на ксенофобски нагласи, а по-скоро на липса на убеденост във възможността за успешна интеграция, вкл. трудова, на бежанците в българското общество и вяра, че те могат да имат съществен принос в развитието на българската икономика. А в основата на подобно неверие лежи убедеността на българските граждани, че бизнесът, който развиват бежанците, е малък, предимно в сферата на търговията и услугите, поради което не би могъл да бъде съществен приносът им към българската икономика и също така, че самите бежанци нямат никакво желание да остават в България, което предопределя изначално неуспеха на всяка национална политика, насочена към тяхното задържане и интегриране в българското общество. В този смисъл обществените нагласи никак не благоприятстват и не са в подкрепа както на предприемаческата инициатива на бежанците, така и на националната политика в подкрепа на тяхната евентуална предприемаческа дейност. Но за да бъде една политика в областта на бежанското предприемачество успешна, тя трябва да се срещне и да бъде в синхрон не само с обществените нагласи на местното население, но и с нагласите на самите чужденци – на първо място, за оставане в България и на второ, за иницииране на предприемаческа дейност. Факт е, че болшинството лица, търсещи международна закрила у нас, нямат желание да останат в България, много от тях дори не дочакват да получат статус и заминават, поради което страната ни се е утвърдила като транзитна дестинация за бежанските потоци. В следващите няколко страници ще представя два примера за бежанци, започнали самостоятелен бизнес в България, които обаче искат да останат, искат да работят и да намерят своето място в обществото, за да покажа как изглеждат нещата от тяхна гледна точка, с какви трудности са се сблъскали и от каква подкрепа са имали и имат нужда.

2.2. Бежанци със собствен бизнес в България – два случая

Независимо че не са много, но в България има примери за успешен бизнес на бежанци, пристигнали с последната бежанска вълна след войната в Сирия. Един от тях е млад мъж от Сирия, пристигнал в България през 2015 г. Бизнесът, с който се занимава, е търговия с дрехи втора употреба. Семейството му има пет магазина за дрехи втора употреба в България – четири в София и един в Кюстендил. В България са и неговите родители, двамата му братя със семействата

си и още двама негови братовчеди също със семействата си. Той има съпруга и две дъщери – едната на седем години, а другата на три месеца. Съпругата му пристига в България една година след него по процедурата за събиране на семейството. Той управлява единия от магазините в София, останалите се ръководят от неговите братя и братовчеди. В Сирия семейството му е имало успешен бизнес също с дрехи (нови). По думите му магазините им са били известни на всички в града, в който са живеели. И тъй като имат опит в търговията с дрехи, в България се ориентират към същия бизнес, но с дрехи втора употреба. Петте семейства започват заедно бизнес в България, който до пандемията от COVID-19 върви доста успешно. След началото на пандемията работата много намалява и единият магазин в Кюстендил вече е затворен. Магазинът в София, който младият мъж управлява, продължава да работи, но тъй като работата е малко, той вече се е ориентирал към друга дейност – в момента е технически ръководител на строеж на група бежанци, които работят в строителна фирма на негов приятел – палестинец, който от 30 години живее в България и има успешен строителен бизнес. Във връзка с това младият мъж от Сирия вече планира да учи за инженер в Университета по архитектура, строителство и геодезия. Неговата съпруга се е дипломирала в този университет през миналата година, а след нея и той смята да учи за инженер, за да може да се справя по-добре в новата сфера, в която е избрал да работи, като не планира да се отказва и от магазина за дрехи. От Сирия той има завършено средно образование и сега планира да го надгради, което говори за неговия наистина предприемачески дух и инициативност – бързо се ориентира в променената ситуация, търси нови възможности и е готов да предприеме нови инициативи, а именно да завърши висше образование, за да може успешно да се справя с новата работа.

Започването на бизнес в България за него и семейството му не се оказва трудно във финансов аспект, тъй като заради бизнеса, който са имали в Сирия, при пристигането си в България са разполагали със средства, които са използвали като първоначален капитал за новия бизнес тук. Да регистрират фирма им е помогнал приятел счетоводител от Йордания, който от години живее в България. Всъщност основната трудност за него е била незнанието на български език. В това му помага „Каритас“, които организират курсове по български език, които той посещава през първата година след пристигането си в България. Друго сериозно предизвикателство се оказва намирането на жилище – търсил е в продължение на месеци, тъй като, както сподели той, „българските граждани не желаят да дават жилищата си под наем на чужденци“. Мъжът разказва, че в периода 2012–2014 г. бежанците в България са били основно кюрди. По това време не е имало проблеми с наемането на жилища, но тези първи бежанци оставят лоши впечатления у хазяите си, които след това трудно се съгласяват да дават жилищата си на чужденци. В търсенето на жилище му е помагал приятел сириец, който живее от години в България. За помощ казва, че винаги е разчитал на приятели – сирийци или хора с арабски произход, които живеят отдавна в България, също както и на неправителствени организации, които помагат на

бежанци, като „Каритас“, БЧК и др. Когато например му се налага за избере личен лекар за семейството си, с него идва представител на БЧК, за да му помогне, защото лекарката, към която се обръща, казва: „При мен за първи път идва бежанец и аз не знам какво трябва да направя“. Помагали са му и българи – когато иска да запише голямата си дъщеря в детска градина, на помощ се отзовава една от учителките в детската градина и директорката, които се отнасят много добре с тях. Съседите в блока, в който живее, също са много благоразположени към тях. Общо взето мъжът споделя, че почти винаги е разчитал на неформални контакти и познанства, за да решава проблемите си. Според него институциите в България, особено общинските администрации, с които нееднократно му се е случвало да има контакт, изобщо не са запознати с правата на бежанците и всеки път, когато се е обръщал към тях, са му казвали: „За бежанци не може, това е само за българи“. На което той отговаря: „Аз имам ЕГН и имам права“. Но когато след това се е връщал в общината с представител на някоя неправителствена организация, се е оказвало, че това, което първоначално са му отказали, всъщност има как да стане. Според него законите в България не са пречка за правенето на бизнес от бежанци, проблем са работещите в администрацията, които не познават добре законите, касаещи бежанците и особено правата на бежанците. Той смята, че българската държава прави достатъчно за бежанците: „България ни дава документи, дава ни гражданство, за нас остава после само да работим. Не е нужно държавата да прави повече, щом искаш да живееш, трябва да работиш“ и добавя: „Аз искам гражданство, искам децата ми станат българи и да живеят добре, друго не искам, аз ще работя. Но повечето бежанци искат само пари и не ги интересува ще имат ли документи и гражданство, важното е да получават пари“.

Ако трябва да обобщим, за хората като този млад мъж, бежанец от Сирия, които искат да работят, а не да чакат на помощи от държавата, условията, които българската държава предоставя за бизнес, са напълно достатъчни, законодателството не създава ограничения. Основният проблем обикновено са служителите в администрацията, които в повечето случаи не знаят как да постъпят и не познават добре правата на бежанците. Затова, за да започнат бизнес, бежанците обикновено разчитат на свои приятели и на неправителствени организации, които се ангажират да им помагат. В случаи като този, когато е налице първоначален капитал за започване на бизнес, поставянето на неговото начало не се оказва трудна задача, но успешното му развитие след това зависи от уменията на конкретния човек и неговата инициативност и предприемачески нюх.

Вторият пример, който ще представя, илюстрира точно обратната ситуация – когато основната трудност пред започването на собствен бизнес е липсата на първоначален капитал, на финансови средства, които се превръщат в сериозно препятствие пред предприемаческата инициатива дори когато човекът е силно мотивиран да се занимава със собствен бизнес и има голямо желание да успее. В този случай става дума за млада жена от Афганистан, която живее в България също от 2015 г. Тя е завършила строително инженерство в Афганистан,

а в България е студентка по икономика в Нов български университет. В България тя е съвсем сама – пристигнала е сама и досега живее сама. Преди да се заеме със собствен бизнес, работи в продължение на няколко години в „Каритас“ – София, където се среща с много бежанци и вижда колко трудно е за тях да се устроят в България и най-вече да си намерят работа, затова решава да създаде компания, която да дава работа на бежанци. През 2020 г. регистрира фирма, която се занимава с производство на облекло (ръчна изработка, комбинация на стилове и модели от Изтока и Запада). Във фирмата работят двама мъже и две жени, всичките бежанци, като тя се надява след време бизнесът ѝ да се разшири и да може да осигурява работа на повече хора, не само бежанци, но и български граждани. Планира да открие офиси и да работи и извън София, в други градове на България. Фирмата ѝ първоначално набира поръчки онлайн поради пандемията, но вече е наела офис и през тази година предстои официалното му откриване. Всъщност тя илюстрира един друг модел за правене на бизнес в чужда страна, т.нар. модел „от заетост към предприемачество“ – когато чужденецът живее известно време в страната и работи при местни работодатели, като по този начин събира първоначален капитал, с който да започне и същевременно се запознава със ситуацията в страната, условията за правене на бизнес, законодателството, което след това го улеснява при започването на собствен бизнес. Самата тя споделя, че започването на собствен бизнес е било нейната отдавнашна мечта и план, но е трябвало да изчака известно време, за да може да събере средства, с които да започне.

Осигуряването на първоначален капитал се оказва за нея едно от най-големите препятствия и трудности, с които се сблъсква, и същевременно повод за едни от най-големите разочарования поради отношението на редица бизнесмени и институции, към които се обръща за помощ. Търсейки средства, с които да започне своя бизнес, тя се обръща към много хора, занимаващи се с бизнес. Всички ѝ отказват, защото не виждат възможност за печалба, но думите на един от тях тя казва, че ще помни цял живот: „Ти мислиш ли, че някой ще купи това, което правиш? Тук не е твоето място“. Според нея с тези думи той просто искал да ѝ каже: „Защо изобщо си тук?“. Но именно тези думи я амбицират още повече и тя твърдо решава, че дори и с 10 лв., но ще започне собствен бизнес. Според нея в България липсва подкрепа за започване на бизнес – както държавна, така и обществена. Липсата на подкрепа, отказите от много места, които получава, отлагат временно осъществяването на идеята ѝ, но не я отказват. Известен шанс за нея се оказва обява в НБУ, където тя е студентка, на Академията за жени предприемачи, която обявява конкурс за финансиране на бизнес на жени предприемачи с подкрепата на американското посолство в София. От 200 кандидатствали жени са избрани 39, сред които е и тя. Така получава възможност да премине петмесечен курс на обучение за усвояване на професионални знания и умения по разработване на бизнес план, бизнес модел, маркетинг, мениджмънт, финансово управление и изработване на финансов план и други, които след това се оказват много полезни в работата ѝ. В крайна сметка от избраните 39 жени само

три са одобрени за финансиране, но тя не е сред тях. Но дори и това не я отказва. Ползата от усвоените знания остава, а със собствени средства и помощ от роднини, които живеят в Америка, тя успява да стартира своето начинание.

С регистрацията на бизнеса не е имала никакви проблеми, но това е, защото се опира на помощта на ВКБООН – България, които я насочват към Българския хелзинкски комитет, който ѝ предоставя безплатно адвокат за регистрацията на фирмата.

Втората голяма трудност за нея се оказва откриването на банкова сметка – не само на фирмата, но и нейна лична. Проблемите произтичат от последните европейски регулации във връзка с прането на пари, които в много случаи правят невъзможно откриването на банкова сметка на чужденец и които по признанието на редица финансисти поставят в ситуация на дискриминация лицата от трети страни, не членки на ЕС, смятани за рискови държави. Вследствие на това и до момента тя продължава да е без банкова сметка, което много затруднява работата ѝ.

Следващият сериозен проблем се оказва наемането на помещение за бизнеса. По нейните думи навсякъде, където се е срещала с хора, които отдават помещения под наем, един от първите въпроси, които са ѝ задавали, е бил: „Имаш акцент, откъде си?“, и като разберат, че е чужденка, отказват. Накрая все пак е успяла да намери помещение, като човекът, който ѝ го е дал, не се е интересувал нито откъде е, нито отколко време е в България, единственото, което я попитал, е с какво ще се занимава.

За момичето от Афганистан, създало социално предприятие за бежанци с надеждата да улесни поне малко живота им, да им осигури известни доходи и приятелска среда за работа, законите в България не пречат на чужденци да създават и развиват бизнес. Това, което липсва, е подкрепата от страна на държавата. Смята, че би било добре, както има финансиране през НПО на проекти в подкрепа на бизнес инициативи, да има подобна подкрепа и на държавно ниво. Самата тя е открила обява на една община в София, където през Агенцията за социално подпомагане по проект се финансират start-up предприятия, но когато се е обадила да попита за условията, са ѝ отговорили, че това е само за българи, въпреки че тя има български документи. Призивът ѝ е да има някаква подкрепа от страна на държавата за хората като нея за 6 или дори за 3 месеца, защото след 6 месеца по нейно мнение един бизнес показва дали има перспективи или не, и ако за този период има някаква подкрепа, това ще помогне на много хора, които имат идеи и желаят да започнат собствен бизнес, но са сами и няма на кого да разчитат, и същевременно ще им позволи да дадат своя принос за държавата, която ги е приютила.

„Ние сме дошли тук само с дрехите на гърба си и сме сами. Нека да има някаква подкрепа за нас, които сме избрали да живеем тук. Винаги казват, че бежанците само искат да вземат от държавата, нека да ни бъде отворен пътят, за да можем и ние да направим нещо за държавата и да бъдем полезни за нея и за себе си.“

Примерът на това момиче от Афганистан показва, че при голямо желание, въпреки многото препятствия и липсата на предварителен финансов ресурс, започването на собствен бизнес от бежанец е възможно, особено когато това е свързано с осъзнаването, че тази стъпка е важна както за обезпечаването на собствения живот, така и за развитието на държавата, в която бежанецът е избрал да остане. Същевременно нейният опит показва още веднъж, че макар националното законодателство да не е пречка пред развитието на бежанско предприемачество, основната подкрепа, на която бежанците могат да разчитат за своята предприемаческа дейност, е от страна на неправителствения сектор и неформални познанства и контакти, а не от страна на държавата и местната власт.

3. Оценка на националната политика в областта на бежанското предприемачество – резултати и въздействие

Това, което може да се каже като обобщение и оценка за националното законодателство и политика в областта на бежанското предприемачество, е, че те в много голяма степен следват и са в съответствие с европейското законодателство и политика в тази област. Законът за убежището и бежанците, който е основният национален правен акт в областта на предоставянето на международна закрила, въвежда изискванията на всички действащи релевантни актове на европейското законодателство, като по този начин създава условия за реализация на политиката по трудова интеграция на лицата, търсещи международна закрила у нас, вкл. чрез иницииране на предприемаческа дейност. Следвайки основните принципи на европейската интеграционна политика, България е една от първите страни в Централна и Източна Европа, която приема национална програма за интеграция на бежанците още през 2005 г., в която като мярка е разписано обучението на бежанците за разработване и прилагане на проекти за малък бизнес като част от мерките за интеграцията им на пазара на труда. След неуспешната национална програма по интеграция (2011–2013 г.) и във връзка с увеличения поток от търсещи закрила лица след 2013 г., както и в съответствие с новите европейски насоки в интеграцията на получилите закрила лица, българското правителство се ориентира към децентрализиране на политиката по интеграция на бежанците като цяло и в частност на политиката в подкрепа на бежанското предприемачество. Чрез приемането през август 2016 г. на Наредбата за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция е въведен нов модел на интеграция, който позволява интеграцията, вкл. подкрепата на бизнес инициативите на бежанците, вече да се осъществява с участието на местните власти и регионалните структури на някои държавни институции. Целта е споделяне на отговорността в ситуация на безпрецедентна бежанска криза, пред която е изправен светът. В новия инструмент за интеграция на лицата с предоставена международна закрила, който двете последни национални стратегии (Националната стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България (2014–2020 г.) и

Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015–2020 г.)) въвеждат – споразумението за интеграция и индивидуалния интеграционен план към него, присъства съдействие за осигуряване на самостоятелна заетост. Всъщност това са единствените случаи, когато в национални стратегически документи присъстват конкретни мерки като индикатори за интеграция на пазара на труда чрез предприемаческа дейност, макар самата дума предприемачество да не се споменава. Но дори и тези мерки са формулирани много общо, без да се идентифицират конкретните инициативи, които предвижда „съдействието за осигуряване на самостоятелна заетост“. Споразумението за интеграция до голяма степен наподобява френската практика на гражданските договори за социална кохезия, предшествани от двустранни споразумения между държавните и местните институции. Липсата на съгласуваност, координация и информационен обмен между държавните и местните институции у нас обаче се превръща в причина за липсата на подписано дори и едно споразумение по **Наредбата за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция.** И докато не бъдат разписани конкретни административни инструкции или подзаконови нормативни актове, регламентиращи начините за реализация на предвидените в наредбата мерки, множество въпроси ще продължават да стоят отворени. Поради това, макар на национално и регионално ниво да няма ограничения по отношение на възможността лицата, получили международна закрила, да развиват предприемаческа дейност на територията на Република България, реално реализирането на предприемаческа активност от тяхна страна не е водещ акцент в националната политика по интеграцията им. А провалът на основния инструмент за интеграция, който действащите управленски програми утвърждават – **Наредбата за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила** – повдига редица въпроси относно капацитета на местните общински администрации да решават въпроси, свързани с интеграцията и предприемаческата инициатива, също както и относно осигуряването на достъп до информация за чужденците с предоставено убежище или международна закрила. Резултати от проведени фокусгрупови дискусии в рамките на проекта „Бежанците – страхове, разбиране, съпричастност“ показват, че на много места в страната местните власти – общински администрации и общински съвети, дори и в райони, в които има присъствие на бежанци, като Харманли, Нова Загора, община Гърмен, не са запознати с тази наредба, нито тя е била подложена на дискусия. Очевидно липсата на информираност от страна на местните власти и институции води до неуспеха в прилагането на този нормативен акт. В същото време анализът на фокусгруповите дискусии показва, че един от ключовите въпроси, свързани с прилагането на тази наредба – този за разселването на лицата, получили бежански или хуманитарен статут, по места в страната и подкрепата за тяхната интеграция, – предизвиква изключителен интерес сред местното население, което е на мнение, че решението за тяхното заселване и за прилаганите спрямо тях мерки

следва да се вземе съвместно от държавната и местната администрация при водещата роля на държавната администрация, но съгласувано с местната власт, като при това се съобразяват с нагласите на местното население, което задължително трябва да бъде предварително информирано. Данните от фокусгруповите дискусии безусловно очертават наличието на гласност и информираността на местните жители като ключов фактор за снижаване на негативните нагласи сред тях и за активна подкрепа на интеграцията, вкл. предприемаческата инициатива на лицата, получили международна закрила по места. За липсата на гласност и съгласуваност със заинтересованите страни говори и фактът, че **Наредбата за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила, приета с ПМС 144 от 19 юли 2017 г.**, всъщност е гласувана в НС само три месеца след отмяната на първата **Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция на чужденци с предоставено убежище или международна закрила, приета с ПМС 208/ от 12 август 2016 г**. (отменена през април 2017 г.), без какъвто и да е анализ на причините за неуспеха на първата наредба, като е внесена в парламента и гласувана в края на работния ден, буквално преди приключването на работата в 17 часа, без предварителни обсъждания.

От друга страна, споделените мнения от бежанци, развиващи собствен бизнес в България, показват, че именно некомпетентността и липсата на съдействие от страна на общинските администрации са една от основните трудности, с които те се сблъскват при опитите си да развиват собствен бизнес в България. Всъщност, оказва се, че макар националното законодателство и политика по никакъв начин да не ограничават лицата с предоставена международна закрила у нас да развиват предприемаческа дейност, те и с нищо не ги стимулират и подпомагат. И бежанско предприемачество, доколкото изобщо го има у нас, се развива със съдействието и подкрепата на неправителствения сектор, на международни неправителствени организации и на близки, роднини и приятели на самите бежанци.

На този етап в официалната политика на България реално липсва концепция, разглеждаща бежанците като фактор, благоприятстващ социално-икономическата и демографска ситуация в страната, което най-вероятно е и пречка пред изпълнението на ефективна програма за трудовата им интеграция, въпреки разработените стратегии (и въпреки наличието в някои от тях на формални декларации, утвърждаващи разбирането за бежанците като положителен фактор за икономически растеж и демографско развитие на страната). За разлика от официалната държавна политика, резултати от проведените фокусгрупови дискусии показват, че сред населението съществуват мнения, че бежанците могат да бъдат разглеждани като фактор за социално-икономическо и демографско развитие. И макар че резултатите от националното представително изследване показват, че не са много хората, които мислят така, все пак факт е, че подобни мнения съществуват. А това означава, че е нужно преформулиране на разбира-

нето за интеграцията на бежанците като многостранен процес, в който участват всички страни, свързани с достъпа до образование, здравеопазване, жилищно и социално осигуряване, трудова дейност, социално-културна адаптация, като освен потребностите на макро- и микросредата в България като приемаща страна бъдат отчетени и профилът и потребностите на лицата, търсещи и получили международна закрила. Според резултатите от проведените фокусгрупи **усвояването на български език и трудовата заетост**, следвани от жилищното осигуряване, се оказват най-важните приоритети за тази група чужденци, от които зависи социалната им адаптация и интеграция в България. Когато липсва синхрон между тези три фактора, следва изолация и повторна миграция, което от 2014 г. насам е характерната за България тенденция. Някои от последиците са, че в резултат на тази повторна миграция от България към други европейски държави страната напускат високообразовани специалисти, които биха могли да намерят реализация в съществуващите ниши на трудовия пазар, но липсват механизми и фактори за задържането им.

Що се отнася до последната действала **Национална стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България (2014–2020 г.)**, то въпреки всички положителни мерки, съдържащи се в стратегията, и потенциалът ѝ да обхване основните страни на комплексния процес по интеграция на лицата, търсещи и получили международна закрила чрез утвърждаване на сътрудничеството между различните нива на публичната администрация – централизирана държавна власт и местна власт, на този етап тя има повече пожелателен характер, отколкото реално приложение. Най-категоричното доказателство за това, че стратегията не работи, е фактът, че на практика досега няма сключени споразумения за интеграция на лица, получили международна закрила. Проведените фокусгрупови дискусии показват, че стратегията не се познава нито от представителите на местните общински администрации, нито от представителите на общинските съвети по места, дори в общини, където има лица, търсещи или получили международна закрила, нито от местното население, нито от самите лица, търсещи и получили международна закрила. Резултатите от проучванията по много категоричен начин отразяват факта, че лицата, които са в период на производство по предоставяне на международна закрила, както и тези, на които вече е предоставена такава, не са запознати с правата, задълженията и отговорностите си, както и с процедурите по интеграция, въпреки положените усилия те да им бъдат разяснени през периода на пребиваването им в центровете за временно задържане на чужденци към дирекция „Миграция“ към МВР, в местата за настаняване от отворен тип на ДАБ и до напускането им и регистрирането им на външни адреси. Ето защо от първостепенно значение е осигуряването на гласност и по-ефективен достъп до информация за възможностите за интеграция, които тази стратегия предлага. И макар че в стратегията е споменато, че трайното заселване в страната на лица, получили международна закрила, може да бъде положителен фактор за нейния икономически растеж и демографско развитие, липсва ясна визия за начина, по

който да се постигне това, както и извеждане на ефекти и последици от прилагането на конкретни интеграционни мерки. Що се отнася до другата управленска стратегия, която само *частично* касае интеграцията на лицата, търсещи и получили международна закрила, **Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015–2020)**, прави впечатление, че в нея като целеви са заложени няколко различни групи чужденци: граждани на трети страни или лица без гражданство, незаконно преминали държавните граници; бежанци или лица, търсещи закрила; граждани на трети страни и лица без гражданство, преминали легално държавната граница и пребиваващи легално (краткосрочно и дългосрочно) с цел работа, обучение и повторно събиране на семейства; чужди граждани от български произход; българи, живеещи извън Република България; български граждани първо и второ поколение мигранти; висококвалифицирани мигранти. Това обединение на различни категории лица, третирани по различен начин от националното законодателство, които освен това са обект на принципно различни държавни политики, задава една предварително неясна концептуална рамка. Както се вижда, присъствието на лицата, търсещи и получили международна закрила, не е специално обособено и към тях не се насочват специфични мерки. Тези лица се разглеждат заедно с други целеви групи. Това може да доведе до отъждествяване на тяхната интеграция в българското общество с тази на българските граждани второ и трето поколение мигранти например. Но различният статут на тези две групи според националното законодателство създава различни възможности за адаптация и интеграция, които не е целесъобразно да бъдат анализирани и регламентирани заедно.

В допълнение към всичко казано, въпреки че в **Националната стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България (2015–2020 г.)** тяхното трайно заселване в страната се разглежда като положителен фактор за икономически растеж и демографско развитие на страната, факт е обаче, че те не са обект на целенасочени мерки и в **Актуализираната национална стратегия за демографско развитие на населението на Република България (2012–2030)**. Включването в този случай на конкретни мерки по отношение на тях би допринесло за създаването на реални предпоставки тяхното трайно заселване в страната да се превърне в положителен фактор за нейния икономически растеж и демографско развитие, включително и чрез реализиране на предприемачески инициативи и дейност.

В заключение, държавните и местните институции като цяло с участието на гражданското общество и бизнеса трябва да намерят начини, включително чрез стимулиране и подкрепа на бизнес инициативите и предприемаческата дейност на лицата, получили международна закрила у нас, и по пътя на по-тясното сътрудничество помежду си и по-ефективното изпълнение на формулираната национална политика и законодателство в областта на убежището и бежанците, да постигнат възможно най-пълна интеграция на тези лица в българското общество, тъй като това би могло да има влияние върху бъдещата демографска ситуация и социално-икономическо развитие на България. Това се потвърждава и от

българските граждани, взели участие във фокусгруповите дискусии в различни райони на страната, и от самите лица, притежаващи бежански и хуманитарен статут у нас, които заявяват, че биха искали да видят себе си като част от българското общество със свое място в него.

И въпреки че броят на бежанците, които избират да останат в България, е относително малък, липсата на ефективна и навременна подкрепа за тяхната интеграция рискува да окаже вторично отрицателно влияние. Докато обратното, осигуряването на базисна подкрепа от страна на българската държава би допринесло за успеха на тяхната интеграция. При това последното би било от полза не само за бежанците, но и за населените места, в които те се установяват, и за държавата като цяло. Налице са многобройни примери в международен мащаб за това, че когато предприемаческата инициатива на лица, получили международна закрила, е подкрепена, ползите за приемащото общество не само в икономически, но и в социален и културен план са възпроизвеждащи се.

Двата примера за бежанци със собствен бизнес в България, за които разказах, са доказателство за това, че сред тях има хора с амбиция и издръжливост да се установят в България и да развиват бизнес въпреки трудностите. Те не са получили никаква помощ от държавата освен от приятели и близки, които вече са били тук, или от неправителствени организации, ангажирали се да помагат на бежанци. В същото време те разказват истории за трудности и предизвикателства, които е трябвало да преодолеят, именно защото подкрепата на бежанското предприемачество не е обект на целенасочена държавна политика. Проведените фокусгрупови дискусии в различни населени места на страната показват, че политиките и мерките, предприемани по отношение на лицата, търсещи и получили международна закрила у нас, не се обсъждат и съгласуват нито с местното население, нито със самите лица, получили международна закрила. Тяхното мнение не се търси и не се взема предвид. Те не участват нито при формулирането на политиките, които ги касаят, нито при оценката на тяхната ефективност и въздействие. Всъщност реално такава оценка на въздействието напълно липсва, що се отнася до политиката в областта на бежанското предприемачество, а и като цяло по отношение на политиката в областта на интеграцията. Липсва оценка на въздействието както по отношение на ролята на тази политика за преодоляване на съществуващи неравенства, защото макар формално българската правна рамка да гарантира недопускането на каквато и да било форма на дискриминация, основана на произход, раса, етнос и т.н., изказванията на интервюираните бежанци, занимаващи се с бизнес в България, за случаите, когато са им казвали: „Това се отнася само за българи“, говорят за точно обратното; така и по отношение на промяната и изграждането на нови ценностни модели на отношение към „другия“, защото резултатите от изследването свидетелстват, че от години съществуващите модели на неприемане/отхвърляне на бежанците и всички различни продължават да са доминиращи; така и по отношение на натрупването на ново знание, защото, когато един модел се проваля (споразуме-

нието за интеграция, по което няма подписан нито един договор), ново знание не се натрупва или по-скоро се натрупва знание за това какво не трябва да се прави и как не трябва да се действа, но за съжаление, българската както изпълнителна, така и законодателна власт не се възползват от това знание, защото три месеца след неуспеха на един интеграционен инструмент той отново е предложен, приет и гласуван от НС.

Като заключение може да се каже, че на чисто теоретично ниво се осъзнава нуждата от национална политика в областта на бежанското предприемачество, затова то фигурира като индикатор за интеграция на лицата, получили международна защита в различните национални стратегически документи, но на практическо ниво, като реализация – такава политика липсва или доколкото я има, тя се осъществява основно от неправителствения сектор. А докато това е така и конкретните мерки в подкрепа на бежанското предприемачество са бяло поле на картата на националната политика за интеграция на лицата, получили международна закрила у нас, бежанското предприемачество ще бъде бяло поле на картата на българския бизнес.

Литература

Накова, А. и Й. Еролова (2019). Националната политика в областта на убежището и бежанците. – В: Владимирова, К. и кол. Мерки за преодоляване на демографската криза в Република България. Т. 3. Миграции и национална идентичност. София: Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, 239–260.

Други източници

Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила. Официален вестник на Европейския съюз, L 337, 20.12.2011. Достъпна на: Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (europa.eu), дата на достъп 24 март 2020.

Добри практики в интеграцията на бежанците. 2019. Български съвет за бежанци и мигранти. Достъпно на: 2019 – Български съвет за бежанци и мигранти (bcrm-bg.org), дата на достъп 24 март 2020.

Добри практики в интеграцията на бежанците. 2018. Български съвет за бежанци и мигранти. Достъпно на: Библиотека – Български съвет за бежанци и мигранти (bcrm-bg.org), дата на достъп 24 март 2020.

Закон за насърчаване на заетостта (в сила от 01.01.2002 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 21

от 12 март 2021 г.). Достъпен на: Lex.bg – Закони, правилници, конституция, кодекси, държавен вестник, правилници по прилагане, дата на достъп: 24 март 2020.

Закон за признаване на професионални квалификации. Достъпен на: Lex.bg – Закони, правилници, конституция, кодекси, държавен вестник, правилници по прилагане, дата на достъп: 24 март 2020.

Закон за професионалното образование и обучение. Достъпен на: Lex.bg – Закони, правилници, конституция, кодекси, държавен вестник, правилници по прилагане, дата на достъп 24 март 2020.

Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност. Достъпен на: Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност – ИК „Труд и право“ (trudipravo.bg), дата на достъп 24 март 2020.

Закон за убежището и бежанците (обн. ДВ, бр. 54 от 31 май 2002 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 89 от 16 октомври 2020 г.). Достъпен на: Lex.bg – Закони, правилници, конституция, кодекси, държавен вестник, правилници по прилагане, дата на достъп 24 март 2020.

Закон за чужденците в Република България (обн. ДВ, бр. 153 от 23 декември 1998 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 21 от 12 март 2021 г.). Достъпен на: Lex.bg – Закони, правилници, конституция, кодекси, държавен вестник, правилници по прилагане, дата на достъп 24 март 2020.

Изпълнителен комитет на ВКБООН, 2005. Достъпен на: Насърчаване на интеграцията | Приети от гостоприемен домакин – UNHCR Bulgaria, дата на достъп 24 март 2020.

Конвенция за статута на бежанците (Женевска конвенция). Достъпна на: КОНВЕНЦИЯ ЗА СТАТУТА НА БЕЖАНЦИТЕ (Женевска конвенция) – Подобряване достъпа до права на бежанците в България чрез повишаване на информираността и знанието (farbg.eu), дата на достъп: 24 март 2020.

Конституция на Република България. Достъпна на: КОНСТИТУЦИЯ на Република България (online.bg), дата на достъп 24 март 2020.

Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция на чужденци с предоставено убежище или международна закрила, приета с ПМС 208/ от 12 август 2016 г. Достъпна на: http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=106769, дата на достъп 24 март 2020.

Наредба № 2 от 13 ноември 2014 г. за условията и реда за валидиране на професионални знания, умения и компетентности. Достъпна на: N2_Validirane_21_11_14.pdf (government.bg), дата на достъп 24 март 2020.

Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция на чужденци с предоставено убежище или международна закрила, приета с ПМС 208/ от 12 август 2016 г. Достъпна на: Lex.bg – Закони, правилници, конституция, кодекси, държавен вестник, правилници по прилагане, дата на достъп 24 март 2020.

Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила с ПМС 144/ от 19 юли 2017 г. Достъпна на: http://www.aref.government.bg/index.php/bg/normativni-dokumenti/naredbi, дата на достъп 24 март 2020.

Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2005–

2007 г.). Достъпна на: Национална програма за интеграция на бежанците в Република България 2005–2007 г., дата на достъп 24 март 2020.

Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2008–2010 г.). Достъпна на: www.bcrm-bg.org/docs/NPI.pdf, дата на достъп 24 март 2020.

Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2011–2013 г.). Достъпна на: Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2011–2013 г.) – Bing, дата на достъп 24 март 2020.

Национална стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България (2014–2020 г.). Достъпна на: Портал за обществени консултации (strategy.bg), дата на достъп 24 март 2020.

Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015–2020 г.). Достъпна на: Портал за обществени консултации (strategy.bg), дата на достъп 24 март 2020.

Правилник за прилагане на закона за трудовата миграция и трудовата мобилност. Достъпен на: Lex.bg – Закони, правилници, конституция, кодекси, държавен вестник, правилници по прилагане, дата на достъп 24 март 2020.

Програма за заетост и обучение на бежанци. Достъпна на: Програма за заетост и обучение на бежанци... |Агенция по заетостта (government.bg), дата на достъп 24 март 2020.

Протокол за статута на бежанците (Нюйоркски протокол). Достъпен на: Протокол за статута на бежанците – Подобряване достъпа до права на бежанците в България чрез повишаване на информираността и знанието (farbg.eu), дата на достъп: 24 март 2020.

Глава петнадесета

МЕСТНИ ПОЛИТИКИ: ФОКУСЪТ ВЪРХУ ГРАЖДАНИТЕ (РЕЗУЛТАТИ ОТ ДВЕ СОЦИОЛОГИЧЕСКИ ПРОУЧВАНИЯ В ОБЩИНА КРЕСНА)

Вяра Ганчева

Гражданството е мирна борба
чрез публичната сфера,
която има диалогичен характер.

Хабермас

Главата показва как може да се скъси дистанцията между гражданите и администрацията чрез провеждане, анализ и прилагане на изводите от две представителни социологически проучвания в община Кресна през 2019 г. [118] Първото е за удовлетвореността от публични услуги и интереса към форми на пряка демокрация, а второто – за ролята на гражданите и тяхното участие в управлението. Изследванията адресират предизвикателствата, свързани с качеството на информиране и обслужване на населението от страна на администрацията, като дават възможности за реализиране на по-добро местно управление. Целите са: поставяне на гражданите на община Кресна в центъра на всички демократични институции за реализиране на открито и отговорно управление; полагане основите за функциониране на Бюра за информиране и съветване на гражданите, в които работят на доброволни начала специалисти и експерти от НПО и общинска администрация – Кресна; промяна на обществените нагласи, организиране на дискусионни форуми с цел привличане на гражданите в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики и законодателство. Направено е обобщението, че подобряването на диалога и комуникацията между гражданите и местната власт означава не само премахване на бюрократичния подход в процеса на взаимодействие, но и осигуряване на достъп до по-голяма информираност, консултиране и по-добро обслужване на гражданите.

---

[118] Социологическите проучвания са реализирани: първото в периода от 18.03.2019 до 30.06.2019 г. с 1000д., а второто – в периода 10.07.2019–20.09.2019 г. с 600д. от екип с ръководител д-р Вяра Ганчева по проект „Развитие на пряката демокрация в община Кресна“ с бенефициент сдружение „Нов избор“, партньор – Община Кресна, и Управляващ орган – дирекция „Добро управление“ МС. Методи на регистрация: анкета „Лице-в-лице“ в дома на респондента. Методики на извадките: случайни гнездови извадки.

1. Въведение

Доброто управление се характеризира като управление в партньорство със заинтересованите страни (participative governance). Съгласно европейската практика механизмът за прилагане на принципите на доброто управление включва както иновации, така и създаване, анализиране и разпространение на добри практики (бенчмаркинг).

Редица европейски документи адресират необходимостта от приобщаване на гражданите към управлението. Например основна цел на Европейската стратегия за иновации и добро управление е „да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни на национално и местно ниво, така че гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обоснованите очаквания на хората“ (Стратегия на СЕ, 2007).

В преследване на основната цел Стратегията си поставя следните три непосредствени цели:

1. Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
2. Местните власти постоянно да подобряват своето управление в съответствие с 12-те принципа за добро управление;
3. Държавите да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното самоуправление, основавайки се на вече съществуващите ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

Като част от приетата през 2007 г. Стратегия на Съвета на Европа е и въведеният Етикет за иновации и добро управление на местно ниво за оценка на местните администрации.

Оценката дали едни или други местни политики поставят и поддържат фокуса върху гражданите е оценка дали изработването и изпълнението на политиките става **за** хората и **чрез** тях. Оценката предполага адаптирането и използването на метаевристични алгоритми. Тук по аналог с „итеративното локално търсене“, използвано при проектирането на различни системи, представяме търсенето на отговори на въпросите, върху които се фокусирахме и в хода на две представителни социологически изследвания, проведени през 2019 г. по проект „Развитие на пряката демокрация в община Кресна“. Първото беше комбинирано с фокусгрупа, а второто – с дълбочинни интервюта.

Работата по проекта в община Кресна използва подхода „изследване с участие/в хода на действието“ (action research). Това е метод за структурирано учене от последователно надградени опити за промяна на статуквото,

съдържателен цялостен подход към знанието и изследването, свързан с изграждането на пряка връзка между знанието и социалното трансформационно действие. Подобни изследвания се стремят да допринесат пряко както за благоденствието на индивидите, така и на техните общности и екосистемите, от които те са част.

Причината да изберем итеративното приложение на подхода „изследване в хода на действието“ (action research) е, че той е особено подходящ при трансформационни начинания, каквото е въвеждането на новата (стара – във Великобритания) институция – Бюра за съвети и информация на гражданите, в български контекст.

В изложението, както и в реализацията на проекта търсим отговорите на следните въпроси:

1. Къде сме?

Анализ на контекста – национален и локален, на документи и провеждане на първо социологическо проучване

2. Къде искаме да отидем?

Изясняване на визията за бъдещето в лицето на Бюрата за съвети и информация на гражданите

3. Как да отидем там?

Анализ на предисторията на пряката демокрация в община Кресна, на данните от първото изследване, сравнение с визията и целите и представяне на механизми за постигането им

4. Как да останем там?

Калибриране на целите и дейностите за постигане на устойчиво развитие на комунално ниво чрез второ социологическо проучване. Развитие на общности, препоръки за създаване на Бюрото и Комисия и поставяне на гражданите във фокуса на местните политики, вкл. предложение за Методика за мониторинг на общинските политики.

Респективно четири са ключовите етапи на търсенето на оптимално локално решение за поставяне на гражданите във фокуса на общинските политики. В многократно повтарящия се, итеративен процес участват както оценяващият екип, така и целевите групи, заинтересованите страни, изпълнителите на политиката.

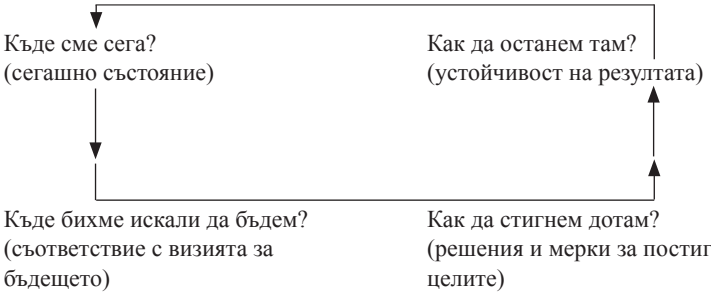
Събраната информация на всеки етап влияе и променя процеса, като прогресивно се разширява знанието и се задълбочава разбирането в съответствие с получената нова информация и споделените възможни интерпретации. Процесът е отворена система, която използва обратната връзка, за да „се учи“ от своята среда и прогресивно да се саморазвива.

Важно е това усилие да бъде правилно структурирано и насочвано така, че да стимулира участниците в оценката към креативност и гъвкавост, за да могат

да променят посоката и акцентите едновременно с разширяване на познанието и развитие на разбирането им.

В анализа най-напред се установява наличието/отсъствието на определени характеристики, идентифицират се механизмите и мерките за преминаване към следващите желани състояния, отчитат се пертурбациите, както и действията за запазване на новото статукво.

Итерактивен процес на изследване с участие:



Всичко това неминуемо завършва със завръщане към търсенето на изначалния отговор: Къде всъщност сме сега? Така процесът стартира и се възпроизвежда многократно, използвайки т.нар. итеративно търсене като метаевристичен алгоритъм.

1.1. Къде сме?

Тридесет години след 1989 г. в българското общество има разочарование и умора от прехода. Преобладава мнението, че промените не са били в полза на българското общество като цяло, а от тях са се възползвали определени социални прослойки. Незначителен дял от пълнолетните български граждани (0.9%) са на мнение, че промените са били в услуга на обикновените хора, докато според почти половината (46%) от респондентите в най-голяма степен от тези промени са се възползвали престъпните групировки (30 години от..., 2019: 11).

Според резултатите от същото представително проучване, проведено от Националния център за парламентарни проучвания през 2019 г., над половината от пълнолетните български граждани (54%) са на мнение, че главната причина за проблемите, пред които е изправено българското общество, е лошото управление на страната. Като друга главна причина 19.8% от запитаните посочват „неразвитостта на демокрацията“ (Пак там: 55).

Няма как да отречем, че лошото управление и неразвитостта на демокрацията са взаимносвързани причини, характеризиращи състоянието на публичните политики в една страна. Можем да добавим към картината по-горе и още един щрих във времето, разгърнал се след това проучване – пандемията от COVID-19. Повече от две години вече тя изостря предизвикателствата пред

публичните политики. Несъмнено извънредните спешни мерки, предприети за справяне с тази безпрецедентна криза, свързана с общественото здраве, засягат както политическия процес, така и гражданските права. Пораждат се обосновани опасения и предположения, свързани с отражението им върху демократичните институции и процеси.

За съжаление, към момента тревожните прогнози се оправдават. Редица международни доклади – напр. на Фрийдъм хаус, на Европейската комисия и на отделни експерти, алармират, че коронакризата влошава състоянието на демокрацията. Отчита се глобално, национално и локално нарастване на натиска върху върховенството на закона и правата на човека. Международните индекси за България също се влошават в периода 2019–2021 г. Страната ни остава в групата на „полуконсолидираните“, „хибридни“ демокрации, но с по-незавидни показатели отпреди коронакризата (Nations in Transit, 2020; 2021).

Противоотрова срещу упадъка на демокрацията са демократичните институции и ангажираните, информирани и овластени граждани. Но след 1989 г. т.нар. преход у нас беше белязан от информационна асиметрия „държава – граждани“, аналогична на „информационната асиметрия на пазарите“, донесла на Джордж Акеролф, Майкъл Спенс и Джоузеф Стиглиц през 2001 г. Нобелова награда за икономика (The Nobel prize, 2001).

Така както асиметрията на пазарите „изкривява“ трансакцията, ако едната страна има повече или по-добра информация, отколкото другата, така заради изкривяването/скриването на информацията се деформира и публичната комуникация между държавата и гражданите, респ. гражданското общество.

В своята Нобелова лекция на 8 декември 2001 г. Стиглиц твърди: „икономиката е толкова наситена с несъвършена информация, че е трудно да си представим как изглежда светът на перфектната информация, за която пледират пазарните фундаменталисти“. И още: „Различните хора знаят различни неща… **Управляващите знаят повече от управляваните**…(к.м. – В.Г.). Застрахованият познава по-добре своето здраве от застрахователя… Собственикът на кола познава по-добре нейните дефекти от купувача… Получателят на заем знае повече за своите рискове от кредитора… Продавачът на стоката знае по-добре нейните качества от купувача“ (Stiglitz, 2001: 488).

Информационната асиметрия в отношенията между управляващите и гражданите е в полза на централната/местната власт и изкривява начина, по който властта се упражнява и се разпределят икономически и социални ресурси.

Оттук и въпросът за средата, в която се извършват дифузията на информацията и комуникацията, е много важен. Именно средата е тази, която изкривява и деформира информационните потоци и води до информационни асиметрии, независимо дали това са „държава – граждани“ или „местна власт – граждани“.

В богато общество монополът върху информацията и властта има компенсаторни механизми, които намаляват антидемократичните ефекти според Д. Гълбрайт (Гълбрайт, 1993). В общество с големи неравенства като българ-

ското монополът препятства дифузията на информация и формира „информационни гета“.

М. Граматиков говори за дефицити от интерактивност на информацията: „съществува силна информационна асиметрия в полза на администрацията“ (Граматиков, 2002). Почти двадесет години по-късно в голяма степен изводът му отново е валиден не само на национално, но и на местно равнище, особено в бедни общини, каквато е Кресна. Въпросът, който следва, е: как това може да се промени?

1.2. Къде искаме да отидем?

Ковид кризата постави на безпрецедентен натиск обществата и местните общности. На изпитание бяха и все още са подложени не само гражданите, но и публичните институции – глобални, национални и локални. Необходимостта от трансформации напрегна драматично и едните, и другите, но също така и връзката, диалога помежду им. Т.нар. стълба на партньорството между гражданите и институциите, преминаваща от информация и комуникация, през консултация, участие във вземане на решения и овластяване, стана още по-нестабилна, отколкото в „предковидната“ епоха.

Известно е, че свръхадминистрирането и голямото количество административни структури затрудняват процесите и блокират информационните потоци към заинтересованите страни, формират информационна асиметрия между властта и гражданите. Асиметрията е в противоречие с европейските практики и норми (напр. с „принципа на партньорство“) и е механизъм, който администрацията използва, за да изолира различните публики от информация и участие в управлението и разпределението на ресурси. А именно участието е процес, чрез който **заинтересованите страни** оказват влияние и упражняват контрол върху инициативите за развитие на обществото, върху ресурсите и решенията, които ги засягат.

Оттук и непрекъснатата необходимост от търсенето на нови решения и институции или реновиране на съществуващите отношения, които да допринасят за социалната обработка на рисковете, да посредничат между гражданите и публичните власти, за да се постигне възстановяване и устойчивост. Както се аргументира **проф. Духомир Минев: „Ако социалната обработка на рисковете се подобрява, това е фундаментално русло на развитието и начин за постигане на развитие“** (Минев, 2021: 46).

Интересен и значим пример за успешно и устойчиво във времето партньорство с гражданите, адресиращо социални рискове в кризисен период, откриваме във Великобритания. Там Бюрата за информация и съвети на гражданите, създадени по време на Втората световна война, функционират и днес.

Бюрата за съветване на гражданите (Citizens Advice Bureau) *към момента изграждат мрежа от 316 независими благотворителни организации в цяла Великобритания. Те са най-големият независим доставчик на консул-*

тации в Обединеното кралство – предоставят безплатна, безпристрастна, конфиденциална информация и съвети, за да подпомогнат хората с парични, правни, потребителски и други проблеми. Създадени са като НПО, но получават подкрепа от правителството, местните власти, местния бизнес, донорски организации или дарения на граждани. Експертната помощ се предоставя предимно от доброволци, специалисти в различни области и допринася значително за подобряването на здравето и благосъстоянието на гражданите (Citizens Advise).

...Още през есента на 1938 г. във Великобритания Националният съвет за социални услуги инициира консултации сред националните и местни доброволчески организации за това, как най-добре би могло да се помогне на обикновените граждани при трансформацията на обществения живот, което неизбежно ще последва, ако избухне нов световен военен конфликт. Така, в началото на войната започват да работят 200 бюра за съвети на гражданите, като нуждата на хората от информация и съвети стимулира бързото им нарастване до 1000 в следващите години (Доклад от инж. Владимир Филипов, 2019).

...И до днес Бюрата във Великобритания са жизнеспособни и непрекъснато се модернизират, като сега те вече предлагат услугите си по телефона, интернет, в домовете на хората. Мрежата от бюра разчита на помощта на над 21 500 доброволци. Всяка година те съдействат за разрешаването на около 6 милиона проблема, които са важни за живота на хората – напр. проблеми на потребителите, правни проблеми, намиране на работа, ползване на социални придобивки и др.

Бюрата са организирани в рамките на специална служба (Citizens Advice Bureau Service), която установява стандарти за предоставяне на консултации, осигурява обучение за служителите, гарантира достъпност и равни възможности за ползване на услугите. Услугата „Съвети за гражданите“ е финансирана от правителството ***във Великобритания и*** *предоставя съвети за потребителите, застъпничество и образование под един покрив.*

Подобни мрежи от бюра функционират в Чехия, Полша и Литва...

1.3. Как да отидем там?

Модернизацията на публичната администрация е един от топ приоритетите за ЕС в пътя към успешното осъществяване на стратегията на ЕС „Европа 2020“. Подобряването на институционалния капацитет на публичната власт е с фокус върху следните „принципи на съвършенство“:

- ориентираност към резултати;
- съсредоточаване върху гражданите;
- лидерство и постоянство на целите;
- управление на процеси и факти;

- развитие и ангажираност на хората;
- дългосрочно новаторство и подобрение;
- развитие на партньорствата;
- социална отговорност.

Гражданите и избраните от тях местни органи имат право и реалната възможност да регулират и управляват съществена част от обществените дела в рамките на закона, на тяхната отговорност и в интерес на общността. В страните с демократични традиции наричат местното самоуправление **„лаборатория за демокрация“.** То се осъществява чрез местните власти – Общинския съвет и кмета. И двата органа се избират пряко от избирателите, като прякото участие на гражданите в управлението на общинските дела и при формирането на общинската политика е законово гарантирано.

Според **Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление** жителите на общината могат да упражнят това свое право основно чрез референдум; гражданска инициатива и общо събрание на населението (Закон за пряко участие на гражданите, 2009).

Право да гласуват на местен референдум и на общо събрание на населението имат гражданите на Република България с избирателни права, които имат постоянен или настоящ адрес, когато той е различен от постоянния, на територията на съответната община, район, кметство, населено място, квартал през последните 6 месеца преди насрочването на референдума.

Местен референдум се произвежда в община, район или кметство за пряко решаване на въпроси от местно значение, които законът е предоставил в компетентност на органите на местно самоуправление или органите на района или кметството.

Местната гражданска инициатива се организира по решение на събрание на не по-малко от 50 граждани с избирателни права, с постоянен или настоящ адрес на територията на съответната община, район, кметство или населено място.

Общото събрание на населението се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния общински съвет или кмет. То се провежда в общини, райони, кметства, населени места и квартали с население до 10 000 жители и се смята за редовно, ако на него присъстват не по-малко от една четвърт от гражданите с избирателни права в общината, района, кметството, населеното място или квартала.

Въпросите ***Къде сме?***, ***Къде искаме да отидем?*** и ***Как да отидем там?*** могат да ни дадат верен отговор само ако са адекватни във времето и пространството, т.нар. хронотоп. Затова по-долу, преди да представим Проекта, ще разгледаме предисторията на въпроса как досега са използвани възможностите за пряката демокрация на местно ниво в община Кресна.

1.4. Предистория на пряката демокрация в Кресна

Всяка траектория започва с начални точки... В **община Кресна имат опит с различни форми на пряка демокрация.** На 17.02.2007 г. по инициатива на местната власт се провежда **местен референдум** под надслов „Да опазим водата си чиста“. Жителите на общината се произнасят по повод работата на мини ВЕЦ „Кресна – Електрик“, която работи с питейна вода, използвана от селищата в самата община Кресна и едно село от съседната община Струмяни. Референдумът е невалиден, въпреки че 44% са гласували, от гласувалите 95.5% са били за спирането на ползването на питейни източници за производство на електроенергия на територията на общината.

По-късно през 2015 г. има промяна в законодателството, при която предложението, предмет на местен референдум, е прието, ако в него са участвали не по-малко от 40 на сто от гражданите с избирателни права в съответната община и с „да“ са отговорили повече от половината от участвалите в референдума избиратели (изм. ДВ, бр. 56 от 2015 г.)... но през 2007 г. законодателството е било по-рестриктивно и местният референдум е бил признаван за редовно произведен, ако в гласуването са участвали повече от половината от общия брой на гласоподавателите, поради което през 2007 г. първият опит за упражняване на пряка демокрация се отчита като неуспешен.

Друга възможност за упражняване на пряка демокрация в община Кресна е използвана, този път успешно, през 2016 г. Тогава кметът свиква **Общо събрание на населението** пред сградата на кметството и там с тайно гласуване се пускат бюлетини в урни. Право на глас са имали само гражданите с постоянен адрес. В гласуването освен гражданите на Кресна са участвали и тези с право на вот от селата Стара Кресна, Ощава, Влахи, Долна Градешница и Сливница, за които е бил осигурен транспорт.

Резултатът е, че община Кресна отказва да членува в областната ВиК асоциация. Мотивите са, че след като се одържави местното ВиК, цената на водата ще се повиши значително за гражданите, а услугата ще се влоши... И към момента *цената на водоснабдителните и канализационните услуги в община Кресна остава най-ниска в цялата Благоевградска област.*

2. „Развитие на пряката демокрация в община Кресна“: проектът

Проектът с бенефициент сдружение „Нов избор“ и партньор „Община Кресна“, финансиран по ОП „Добро управление“, отговаря на необходимостта от повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство. Община Кресна е малка – пълнолетните жители на общината съгласно преброяването на населението от 2011 г. са близо 6000 жители, но високорискова в социално, икономическо и демографско отношение.

В Плана за управление на община Кресна 2014–2020 г. е определена следната визия за регионалното развитие: „Община Кресна ще се развива като устойчива самоуправляваща се общност, с икономика, развиваща се на базата на местните ресурси и сравнителни предимства на нейната територия, с модерна инфраструктура и качествена жизнена среда“ (План за развитие, 2014–2020: 94).

Със своите дейности проектът прави опит да скъси дистанцията между граждани и управляващи, да засили доверието между тях. Презумпцията е, че развитието на общината като устойчива самоуправляваща се общност може да се постигне чрез съвместно управление, респективно чрез равнопоставеност на заинтересованите страни при решаване на важни политики и въпроси, засягащи населението на общината.

Проектът отговаря на предизвикателствата, свързани с намаленото гражданско участие и отговорностите на местните власти. Той директно кореспондира с Европейската харта за местно самоуправление (1985 г.), според която „Под местно самоуправление се разбира правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела. Това право се упражнява чрез съвети или събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да имат изпълнителни органи, които отговарят пред тях. Тази разпоредба не изключва възможността да се прибягва до събрания на гражданите, референдуми или до всякакви други форми на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона“ (Европейска харта, 1985).

Извършването на две представителни социологически проучвания – първото за удовлетвореността от публични услуги и интереса към форми на пряка демокрация и второто – за ролята на гражданите и тяхното участие в управлението, адресират предизвикателствата, свързани с качеството на информиране и обслужване на населението от страна на администрацията, като дават възможности за реализиране на по-добро местно управление.

Цел на проекта е създаване на условия за поставяне на гражданите на община Кресна в центъра на всички демократични институции за реализиране на открито и отговорно управление.

Специфични цели

- Проучване на удовлетвореността на населението от достъпа и качеството на местни услуги и интереса към форми на пряката демокрация;
- Полагане основите за функциониране на Бюра за информиране и съветване на гражданите, в които работят на доброволни начала специалисти и експерти от НПО и общинска администрация – Кресна;
- Промяна на обществените нагласи, организиране на дискусионни форуми с цел привличане на гражданите в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики и законодателство.

Подобряването на диалога и комуникацията между гражданите и местната власт означава не само премахване на бюрократичния подход в процеса на взаимодействие, но и осигуряване на достъп до по-голяма информираност, консултиране и по-добро обслужване на гражданите, като се скъсява дистанцията между тях и управляващите.

Основни дейности по проекта:

1. Извършване на проучвания, изследвания, анализи и оценки за дейността на общинска администрация и Общински съвет – гр. Кресна; обследване и анализ на нуждите на целевите групи. Даване на препоръки. Създаване на методика за мониторинг върху изпълнението на политики в община Кресна.

2. Проучване на чуждестранен опит и добри практики, свързани с подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство. Проучване дейността на Бюрата за информиране и съветване на гражданите във Великобритания. Обмяна на опит с български общини, в които има иновативни решения по отношение доброто управление и участие на гражданите в него.

3. Разработване на механизми и осъществяване на практика на предложения за подобряване на средата за гражданско участие в управлението. Създаване на Бюро за информиране и съветване на гражданите в гр. Кресна и на Гражданска консултативна комисия към Общински съвет и общинска администрация.

4. Провеждане на обучения на членовете на НПО и служителите на общинска администрация, свързани с подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство.

Две изследвания с една цел

Целта на проекта – поставянето на гражданите в центъра на институциите и овластяването им, се реализира чрез провеждането на две представителни социологически проучвания със следните цели:

- проучване на удовлетвореността на жителите на община Кресна от работата на местната власт (вкл. от достъпа и качеството на общински услуги и комуникацията с граждани);
- предварителна оценка на гражданската потребност от създаването на Бюро за информация и съвети на гражданите – БИСГ, и на Консултативна комисия;
- формулиране на обобщения, изводи, оценки и препоръки към субекта на управление за подобряване и усъвършенстване на дейността му.

Идентифицирането на нагласите към Бюрото и към Консултативната комисия като обществени посредници между гражданите и органите на местната

власт е предназначено да съдейства за подобрение на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики, на местното законодателство и административното обслужване.

За изпълнението на целите са взети предвид 12-те принципа на добро управление (Стратегия за иновации, 2007: 2) и Плана за управление на община Кресна 2014–2020 (План за развитие, 2014–2020).

Изборът на индикаторите в социологическите проучвания на населението на община Кресна е продиктуван от целта на проекта – поставянето на гражданите в центъра на институциите и овластяването им чрез:

1. Иновации и отвореност за промени – гаранции за извличане на практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
2. Отзивчивост – осигуряване на непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обоснованите очаквания на гражданите от страна на местните власти;
3. Ефикасност и ефективност – постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
4. Откритост и прозрачност – гарантиране на обществен достъп до информация и излагане на обществено достояние на начините, по които се решават обществено значимите въпроси;
5. Върховенство на закона – гарантиране на честност, безпристрастност и предсказуемост;
6. Етично поведение – поставяне на обществения интерес над личните интереси;
7. Компетентност и капацитет – предоставяне на гаранции, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
8. Честно провеждане на избори, представителност и обществено участие – осигуряване на реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
9. Устойчивост и дългосрочна ориентация – вземане под внимание интересите на бъдещите поколения;
10. Стабилно финансово управление – целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
11. Човешки права, културно разнообразие и социално единство – предоставяне на гаранции, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;
12. Отчетност – поемане на отговорност от страна на избираемите представители на властта и назначаемите общински служители за своите действия (Стратегия за иновации, 2007: 3–4).

3. „Развитие на пряката демокрация в община Кресна“: изследванията

3.1. Резултати от първото изследване

Представителното социологическо изследване е проведено в периода от 18.03.2019 до 30.06.2019 г. с извадка от 1000 души. То проучи мнението на пълнолетните жители на община Кресна за: качеството на обслужване от администрацията; достъпа до услуги и тяхното качество; качеството на водата, управлението на отпадъците и екологичната политика на общината; инфраструктурното развитие; здравеопазването, образованието; заетостта и развитието на икономиката и бизнес средата; мнението и нагласите към проблемите на общината и диалога с гражданите.

Въпросите от анкетата са формулирани в три блока въпроси освен социалнодемографския блок:

- Обща оценка за състоянието на общината и проблемите ѝ
- Оценка за управлението на общината и предлаганите услуги
- Интереси на гражданите към общинските дела и нагласи за гражданско участие, вкл. в различни форми на пряка демокрация

По-долу обобщаваме изводите в съответствие с тези групи въпроси.

Обща оценка за състоянието и проблемите на общината:

• Седем от десет анкетирани оценяват като добро състоянието на селището, в което живеят. Почти 8% като много добро, а почти 20%, тоест всеки пети – като лошо. Само 2.6% са на мнение, че състоянието е много лошо.

• В града оценките „много добро“ са повече, а оценките „много лошо“ – по-малко. В селата обратно – оценките „много добро“ са сравнително по-малко, а „много лошо“ и „лошо“ – повече. Това показва необходимостта от догонващо развитие за селата, за да достигнат стандартите на града.

• Според половината анкетирани състоянието на населеното място, в което живеят, малко се е подобрило. Много се е подобрило, отговарят 12%, а всеки трети смята, че няма промяна. 1% са на мнение, че се е влошило малко, 2% – че много се е влошило. С други думи – мнозинството е на мнение, че промяната е към добро, а преобладаващото малцинство – че няма промяна.

• Общото състояние на общината се оценява като добро от 70% от участниците в анкетата, като много добро от 10%, като лошо от 18% и като много лошо – от 2%.

Оценка на жителите за управлението на общината и за предлаганите от общината услуги:

• Работата на кмета се оценява като добра от 62% от запитаните. Средна оценка му дават почти 17%, а слаба – 8%. 13% са дали мнение „не знам“.

• Относно тревогите на жителите: според половината от отговорилите на отворения въпрос най-големият проблем на общината е инфраструктурата, а втори по значимост (според една трета) – безработицата. Загрижеността за младите хора, децата и здравеопазването, за финансовите и икономическите проблеми, за чистотата, демографските и социалните проблеми се нареждат по-ниско в класацията.

• По отношение на конкретните оценки за работата на сегашното управление – най-висока е оценката за качеството на водата в общината, следват я поддържането на чистотата и канализацията – всички те са с над 60% добри оценки.

• Подкрепата за социално слабите, образованието, както и защитата на жителите от престъпления и опазването на природата събират добри оценки сред 30–40% от анкетираните.

• С най-много слаби оценки е здравеопазването – 43%, следвано от поддържането на пътища и транспорта – 35%, и осигуряването на заетост – 34%.

• Защитата на жителите от престъпления, условията за развитие на икономиката и бизнеса и инфраструктурното развитие събират лоша оценка сред една четвърт от анкетираните.

• Учудващо е, че 42% от запитаните отговарят, че не са ползвали услуги от общината. 27% са много доволни, а 22% – доволни от общинските услуги. Недоволните са 6%, а много недоволните – почти 3%.

• Една трета от участниците в анкетата не знаят каква част от служителите в общината са добре подготвени.

• 27% смятат, че такива са повечето служители, а 19%, че малка част от тях са квалифицирани. На мнение, че изобщо няма подготвени и квалифицирани служители, са 6%, а че всички са такива – 17%.

• Относно бързината на обслужване – по равно са разпределени тези, които „не знаят“, и тези, които смятат, че обслужването е „бързо“ – съответно 36 и 35%. „Различно е, един път бързо, друг път бавно“ – така смятат 23%, а „в повечето случаи е бавно“ – 6% от запитаните.

• Четирима от десет анкетирани – 41%, смятат, че управляващите общината се ръководят от интересите на всички жители, докато 15%, че те се водят от интересите на партията си, а 14% – че водещи са личните им интереси. Голям е процентът на неможещите да преценят – почти 30%.

Интерес на жителите към общинските дела и нагласи за участие в обсъждането и решаването на общински проблеми:

• Половината анкетирани – 55%, не се интересуват от начина, по който се управлява общината. Всеки четвърти се интересува малко, само при някакъв специален случай. Само 9% се интересуват много, но не получават информация, а 12% се интересуват много и обикновено получават информация

• Осем от 10 запитани декларират, че е необходимо, когато се взима важно решение за общината, управляващите да се допитват до мнението на жителите. Този резултат категорично потвърждава желанието на гражданите за пряка

демокрация на местно ниво. По 5% са отговорили, че не е нужно или че е необходимо да се вземе мнението на граждански организации. 10% не знаят дали е необходимо.

• Всеки втори споделя мнението, че отношението на общинската власт към неговото селище е еднакво в сравнение с отношението към останалите селища в общината. 11% – че е по-лошо, а 5% – че е по-добро. Всеки трети не може да прецени.

• Съпоставката на горните резултати с населеното място показва, че всеки четвърти в селата смята, че неговото населено място е пренебрегнато и отношението е по-лошо.

• Резултатите от допитването показват, че инфраструктурата се отчита като най-голям проблем, който трябва да бъде решен. Икономическите въпроси също събират голям процент от мненията. Следват децата и младежите, чистотата и социалните въпроси, управлението на проекта, модернизацията на администрацията.

• Похвала общината заслужава във връзка с организирането на празниците, с управлението и администрацията, инфраструктурата, развитието на социалните услуги.

• Появата на инфраструктурата и като предимство, и като недостатък показва, че общественото мнение е поляризирано в това отношение. Част от населението я вижда в положителна светлина, друга – в отрицателна.

• Ако трябва да изберем победител в борбата за консенсус по местен проблем, това е запазването на самостоятелността на ВиК – Кресна след Общото събрание на населението през 2016 г. 91% одобряват запазването на самостоятелност, срещу 2% отговорили с „ не“.

• На този фон е естествено, че 89% одобряват провеждането на Общи събрания на населението като форма на пряка демокрация, срещу 2%, които не одобряват, и 9%, които не знаят.

• Три четвърти от участниците в анкетата отговарят, че винаги гласуват при избори за кмет и за общински съветници, което заедно с другите резултати от анкетата показва висока гражданска активност. Само 5% твърдят, че не гласуват, 14% – че почти винаги гласуват, а 5% – рядко.

3.2. Изводи и препоръки

Като се имат предвид обобщените резултати от представителното проучване и от фокусгрупата, могат да се формулират следните препоръки:

• *Подобряване на диалога и комуникацията между гражданите и местната власт:*

Като основен извод от проучването се налага високото одобрение сред жителите на общината на всички форми на пряка демокрация. С най-голям приоритет е провеждането на Общи събрания/местни референдуми. Осем от 10

анкетирани декларират, че е необходимо, когато се взима важно решение за общината, управляващите да се допитват до мнението на жителите, а 89% одобряват провеждането на Общи събрания на населението като форма на пряка демокрация.

Необходимо е да се изследва гражданската потребност от други активни консултативни форми – Бюро за информиране и съвети на гражданите и Консултативна комисия, за да се отговори на обществените очаквания за демократичност, прозрачност и публичност на вземаните решения.

• *Премахване на бюрократичния подход в процеса на взаимодействие:*

Половината анкетирани – 55%, не се интересуват от начина, по който се управлява общината. Всеки четвърти се интересува малко, само при някакъв специален случай, а 9% се интересуват много, но не получават информация. Интересите на тези 9% трябва да бъдат адресирани чрез различни канали, като общината се отвори комуникационно чрез виртуални приемни, Бюро за информиране и съветване на гражданите и т.н. Овластяването на гражданите трябва да премине през всички стъпала на партньорството – от информация, през комуникация, консултация и участие във вземане на решения.

Четирима от десет анкетирани – 41%, смятат, че управляващите общината се ръководят от интересите на всички жители, докато 15% – че те се водят от интересите на партията си, а 14% – че водещи са личните им интереси. Голям е процентът на неможещите да преценят – почти 30%. Следователно има поне 30%, които не смятат, че управляващите общината се ръководят от интересите на всички жители. Трябва да се предприемат стъпки, които да намалят този дял, както и да убедят „неможещите да преценят“ – другите 30%, като се адресират конкретните проблеми на населените места и на хората в тях чрез консенсусни решения, предложени от жителите.

• *По-голяма информираност, консултиране и по-добро обслужване на гражданите, като се скъсява дистанцията между тях и управляващите*:

Общото състояние на общината се оценява като „добро“ от 70% от участниците в анкетата, като „много добро“ – от 10%, като „лошо“ – от 18%, и като „много лошо“ – от 2%. Тук трябва да се обърне внимание на обслужването в селата, защото една четвърт от живеещите там се чувстват пренебрегнати и дистанцирани от местните публични услуги. Във фокусгрупата бяха направени интересни предложения за мобилни екипи, които да обикалят селата и да осигуряват здравни и други услуги. От подобрение се нуждаят и транспортните услуги, има потребност от денонощна аптека и повече здравни специалисти в общината.

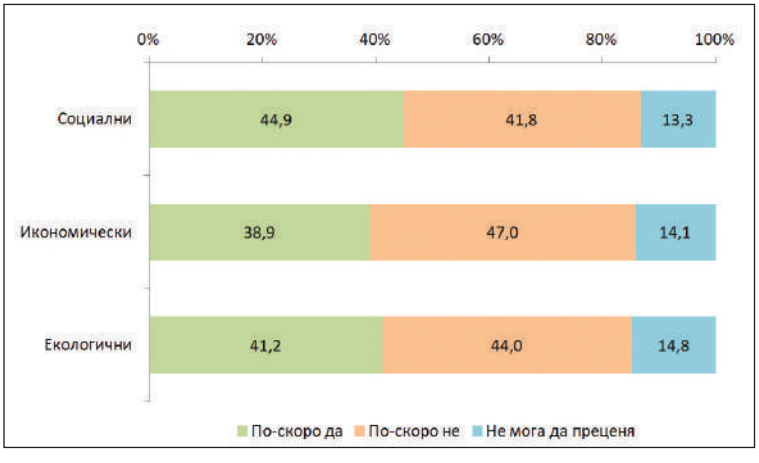
Препоръчително е да има форум за постоянна обратна връзка с гражданите, за да се подобри дизайнът на съществуващите публични услуги и за да се осигурят нововъзникващи потребности. Необходимо е стимулиране на предприемчивостта сред гражданите, развитие на публично-частното партньорство

и по-активно решаване на проблемите им, заедно с тях – например чрез гражданско бюджетиране, гражданско предприемачество, мониторинг на публичните услуги и т.н. Общото впечатление от изследването в община Кресна е, че има желание за участие в различни форми на пряка демокрация, включително за създаване на Бюро за информация и съвети на гражданите и Консултативна комисия, но очакването е те да бъдат инициирани от горе надолу.

3.3. Резултати от второто изследване

Представителното социологическо изследване, проведено в периода 10.07.2019–20.09.2019 г. с 600д. адресира няколко групи индикатори, свързани с: информираност/загриженост по общински въпроси, ангажираност/гражданско участие, пряка демокрация и достъп до интернет, интерес към овластяване чрез Бюро за информиране и съвети на гражданите и към Консултативна комисия. Избраните индикатори рамкират т.нар. стълба на партньорство между гражданите и местната власт през информация, комуникация и консултация, до участие във вземане на решения и овластяване.

Резултатите от допитването показват, че гражданите се чувстват сравнително информирани по общинските въпроси, като най-информирани се чувстват по социалните въпроси – 45% от всички анкетирани, а най-малко информирани – по икономическите (39%). Екологичните заемат „златната среда“ по отношение на информираността на гражданите с 41%.



Графика 15.1. Чувствате ли се достатъчно информиран по следните въпроси, свързани с общината?

По екологичните и по икономическите въпроси обаче неинформираността преобладава над информираността. Между 13 и 15% варира делът на неможещите да преценят дали са информирани, като висок е делът на неинформираните – между 42% по социалните и 47% по икономическите въпроси.

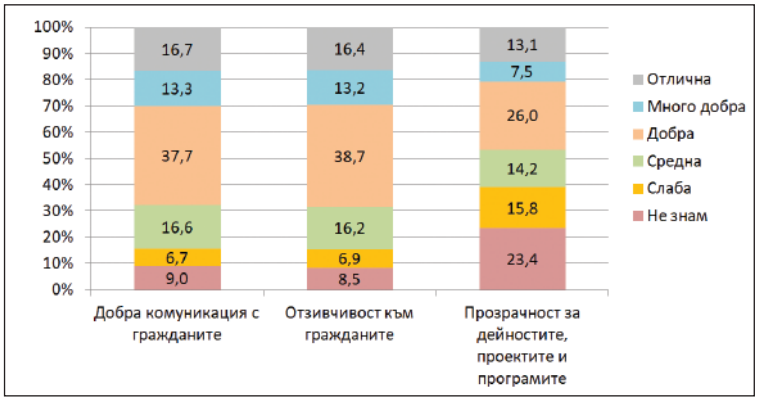
Прави впечатление ясно изразената разлика град/село по отношение на информираността в полза на града. В Кресна половината от всички запитани се чувстват информирани по социалните въпроси, докато в селата така отговарят само една трета.

По отношение на икономическите и екологичните въпроси отново почти половината жители на Кресна се чувстват информирани, докато в селата така се чувстват само една четвърт.

Тази ясно изразена разлика подчертава необходимостта от повече грижа за информиране на жителите на селата по отношение на общинските въпроси.

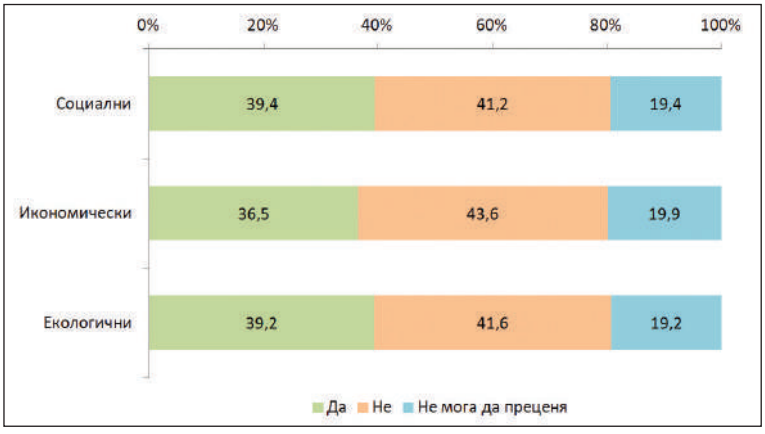
Изследването показва доста голяма тревожност (между 60 и 70%) по социалните, икономическите и екологичните въпроси. Това може да се дължи както на особена чувствителност, така и на липса на достатъчно информация и наличието на проблеми във въпросните области. Най-голяма е загрижеността за социалните и икономическите въпроси – 68%, близка е и по екологичните проблеми – 65%.

Работата на общинската администрация се оценява като „добра“ от 38% от анкетираните по отношение на комуникацията с гражданите. Добра оценка на отзивчивостта ѝ дават 39% от анкетираните, а 26% – на прозрачността ѝ.



Графика 15.2. Как бихте оценили работата на общинската администрация по всеки един от следните критерии:

Като „отлична“ комуникативността на администрацията се оценява от 17%. 16% дават отлична оценка по отношение на отзивчивостта и 13% – по отношение на прозрачността. По 13% от гражданите я оценяват като „много добра“ по първите два критерия – комуникация и отзивчивост, а 8% – по отношение на прозрачността относно дейността, проектите и програмите. Работата на общинската администрация се оценява като „добра“ от 38% от анкетираните по отношение на комуникацията с гражданите. „Добра“ оценка на отзивчивостта ѝ дават 39% от анкетираните, а 26% – на прозрачността ѝ. По 7% от участниците в изследването дават „слаба“ оценка на комуникацията и отзивчивостта, а 16% оценяват прозрачността на администрацията като „слаба“.



Графика 15.3. Бихте ли се ангажирали с гражданско участие в решаването на следните проблеми?

По равен дял граждани биха се ангажирали с решаването на социални и екологични въпроси – 39%. С икономически въпроси биха се ангажирали 36.5% от тях. Голям е делът на жителите на общината, които не могат да преценят дали да се ангажират с общински проблеми – около 20% от всички анкетирани. Прави впечатление, че неангажираността сред населението преобладава над ангажираността по всички проблеми...

Има разлика в готовността за гражданско участие между Кресна и селата. Тя варира между 3 и 6% в полза на града по всички видове въпроси – социални, екологични и икономически, когато става дума за положителния отговор. По-категорична е разликата – около 20%, при сигурността, че „не биха се ангажирали“, като отново селата са в по-неизгодна позиция – половината им жители не биха се ангажирали с гражданско участие.



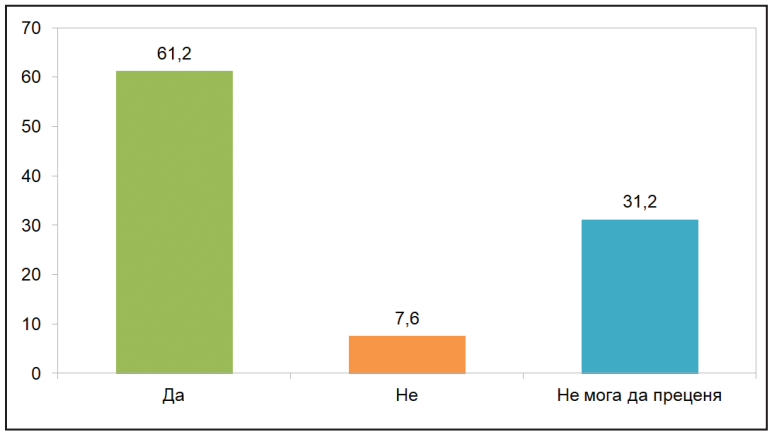
Графика 15.4. Удачно ли е експерти да участват в заседания на социалната и икономическата комисия при Общинския съвет?

Много категоричен е отговорът на въпроса за участието на експерти в заседания на комисиите към Общинския съвет. Седем от десет запитани в представителното изследване заявяват одобрение на експертното участие.

Анализът на отговорите за участието на експерти в заседания на комисии към Общинския съвет, респективно при подпомагане на кмета и общинската администрация при решаване на проблеми, показва значима разлика град/села. С почти двадесет пункта е по-висок делът на одобряващите това твърдение в Кресна, отколкото в селата. Съответно делът на неодобряващи експертното участие е по-голям с двадесет процента в селата, което отново показва голямото разминаване в нагласите на селските и градските жители на общината.

Седем от десет участници в изследването са на мнение, че социално-икономическата среда в общината ще се подобри при по-добро и открито управление. Прави впечатление, че всеки пети не може да прецени дали това е така, а 6.5% не смятат, че средата няма да се подобри.

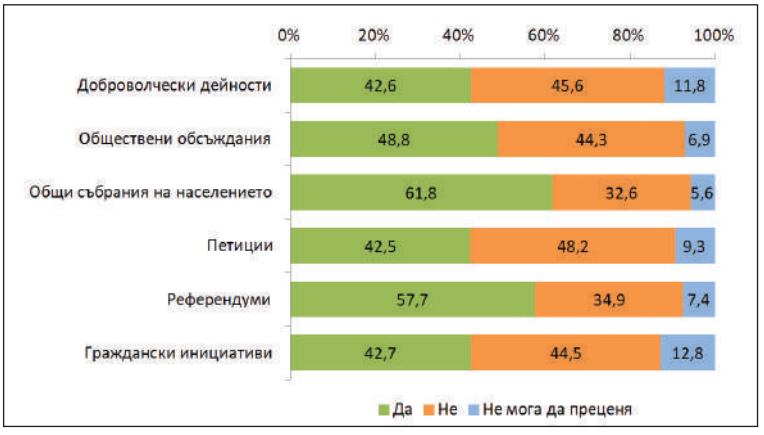
61% от анкетираните жители на общината смятат, че развитието на пряката демокрация в Кресна ще се ускори чрез създаване на Обществени съвети от избрани пряко на Общо събрание представители, ангажирани с проблемите на жителите, които имат съвещателен глас в заседанията на Общинския съвет. Трима от десет обаче не могат да преценят дали това е така, което означава, че има нужда от допълнителна информационна и комуникационна кампания, която да обясни смисъла на пряката демокрация и ползата за гражданите от Обществените съвети.



Графика 15.5. Би ли се ускорило развитието на пряката демокрация в Кресна чрез създаване на Обществени съвети от избрани пряко на Общо събрание представители, които имат съвещателен глас в заседанията на Общинския съвет?

На въпроса за включване в решаването на общински въпроси чрез участие в петиции, в граждански инициативи и в доброволчески дейности 43% отговарят положително. Най-много жители – 62%, биха се включили в Общи съ-

брания, следва включването чрез участие в референдум – 58%, в обществени обсъждания – 49%. Впечатляващо е обаче, че между 33 и 49% са категорични, че не биха се включили в нито една от възможностите за участие в решаването на общинските дела. Между 6 и 13% варира делът на неможещите да преценят.



Графика 15.6. Бихте ли се включили в решаването на общински въпроси чрез участие в:

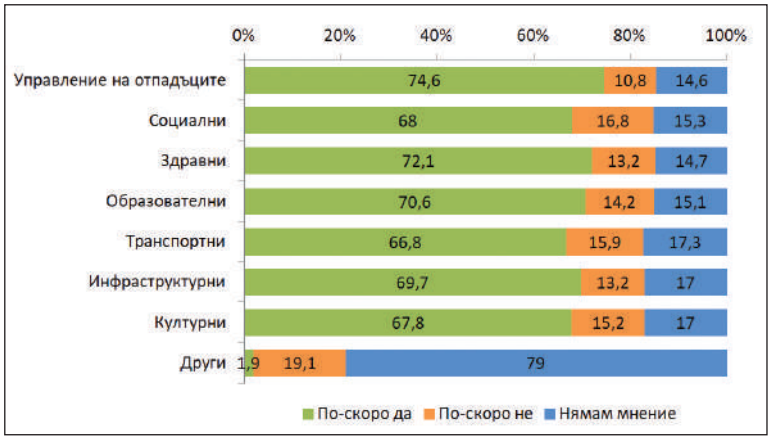
Най-активни в решаването на общински въпроси чрез участие в доброволчески дейности и петиции са младите хора до 30 години. 54% от тях биха се включили в доброволчество, а в петиции – 60%. По-малък, но отново значим е делът на хората в зряла възраст – половината от тях биха се включили в доброволчество и в петиции. Силно впечатление прави, че 66% от тези над 60 години не биха се включили...

Повече от половината жители на общината – 57%, одобряват участието на гражданите в обсъждането на общинския бюджет. 22% са на противоположното мнение, а 21% не могат да преценят.



Графика 15.7. Трябва ли жителите активно да участват в обсъждането на общинския бюджет?

По отношение на мониторинга на услуги, предлагани от общината, най-голям дял от запитаните отговарят, че това е необходимо за управление на отпадъците. Следват здравните, образователните, инфраструктурните, социалните и културните услуги. Всички видове услуги събират над две трети положителни отговори по отношение на необходимостта от мониторинг, което показва високо гражданско съзнание. Нямащите мнение са между 14 и 17%, а между 11 и 17% смятат, че мониторингът е по-скоро ненужен.



Графика 15.8. Трябва ли да се въведе граждански мониторинг за следните услуги, предоставяни в общината?

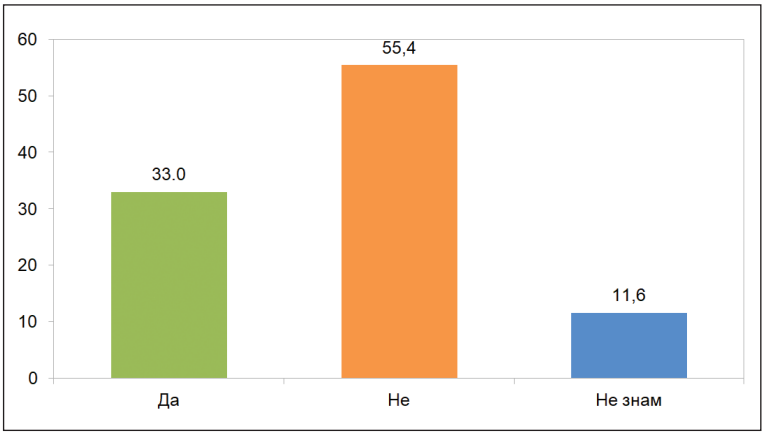
По отношение на ползването на интернет данните показват, че шест от десет жители на общината (59%) ползват интернет, а четири от десет (41%) не ползват. Ползването на интернет силно се различава според възрастовите групи. Почти 90% от младите до 30 години ползват интернет, докато това важи за 80% от хората във възрастовата група 31– 60 години. Над 60-годишните ползват най-слабо интернет: само 18%, докато 81% от тях не ползват.

Образованието също е значим фактор за интернет употребата. Тези с висше образование логично най-много ползват интернет – 82% от тях са в Мрежата, докато това важи само за 34% от тези с по-ниско от средно образование. Разликата в ползването на интернет е значима и според местожителството – 65% срещу 48% за град/село.

Шест от десет жители одобряват идеята сесиите на Общинския съвет да се предават пряко в интернет или по местната кабелна телевизия и радио. 24% са против, а 13% не могат да преценят (графика 15.9).

По отношение на участието в дистанционни консултации по общински въпроси мнозинството от жителите на общината имат резерви. 55% не биха участвали, а 33% биха участвали, като 12% не могат да преценят.

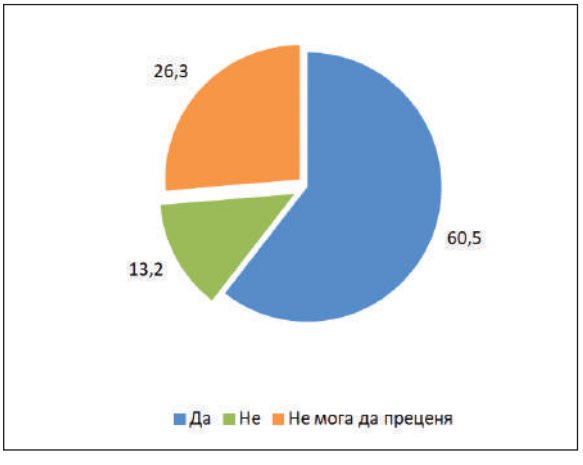
Естествено, тези, които ползват интернет, са много по-склонни да участват в дистанционни консултации – 44% от интернет компетентните отговарят по-



Графика 15.9. Бихте ли участвали в дистанционни консултации (с използване на електронна платформа – компютър, мобилен телефон) по общински въпроси?

ложително на въпроса за участието, отколкото тези, които не ползват – 17% от интернет некомпетентните са склонни да участват.

С високо одобрение се ползва идеята за Консултативна комисия към Общинския съвет и общинската администрация на Кресна, която да бъде посредник между жителите и местната власт. 61% от анкетираните жители на Кресна я одобряват, срещу 14%, които не я одобряват.



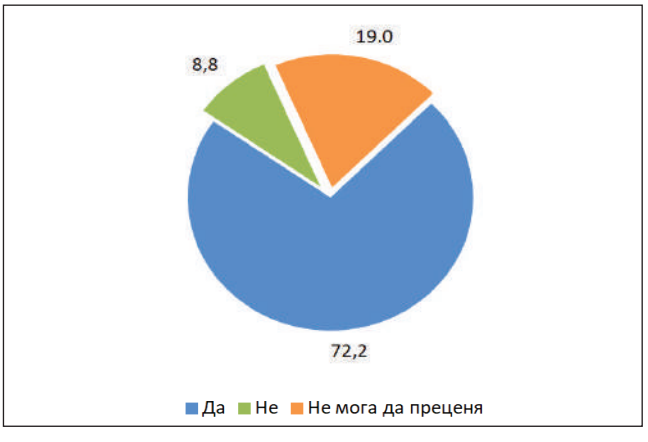
Графика 15.10. Има ли необходимост от Консултативна комисия към Общинския съвет и общинската администрация на Кресна, която да бъде посредник между жителите и местната власт?

Огромното мнозинство от анкетираните – 84%, са на мнение, че има потребност от Бюро за информация и съвети на гражданите, в което всеки жител на общината може да получи безплатен съвет по икономически, социални, екологични и други въпроси, които го интересуват. 7% са против, а 9% не могат да преценят има ли такава потребност.



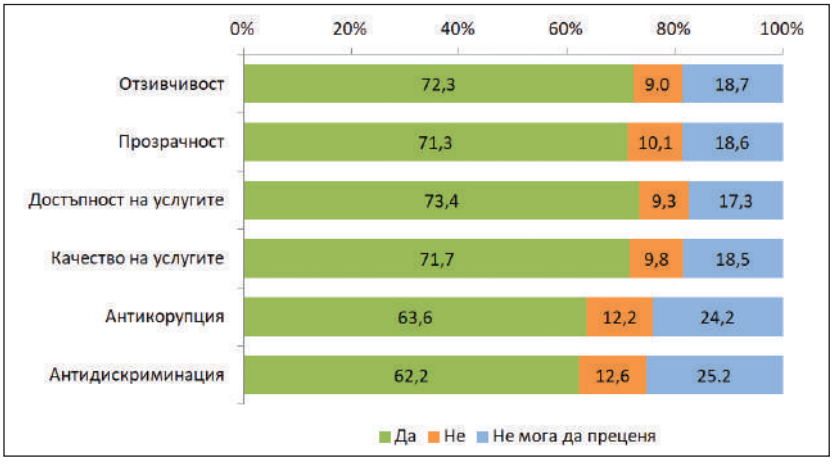
Графика 15.11. Има ли потребност от Бюро за информация и съвети на гражданите, в което всеки жител на общината ще получи безплатен съвет по икономически, социални, екологични и други въпроси, които го интересуват?

Седем от десет участници в изследването споделят мнението, че създаването на Бюро за информация и съвети на гражданите ще допринесе за развитие на пряката демокрация в Кресна. Двадесет процента обаче не могат да преценят, а девет процента не споделят идеята.



Графика 15.12. Създаването на Бюро за информация и съвети на гражданите ще допринесе ли за развитие на пряката демокрация в Кресна?

Създаването на Бюро за информация и съвети на гражданите (БИСГ) и на Консултативна комисия към Общинския съвет ще допринесе за подобряване на диалога между жителите и общинската администрация според мнозинството от запитаните.



Графика 15.13. БИСГ и Консултативна комисия към ОС ще допринесат ли за подобряване на диалога по всеки един от критериите?

То ще допринесе за всички измерения на доброто управление – за подобряване на отзивчивостта и за качеството на услугите – според 72% от гражданите, за прозрачността на управлението – според 71%, за достъпността на услугите – според 73%, за антикорупцията – според 64%, за антидискриминацията – според 62%.

Доста е голям делът на неможещите да преценят дали това е така – около една пета до една четвърт от всички анкетирани, което поставя въпроса за необходимостта от информационна кампания и от обучение по демокрация.

3.4. Изводи и препоръки

• **По екологичните и икономическите въпроси неинформираността сред жителите на община Кресна преобладава над информираността**. Високият дял на неинформираните – 42% по социалните, 44% по екологичните и 47% по икономическите въпроси, заедно със загрижеността по тези въпроси показва необходимост както от провеждането на информационна кампания за екологичните, социалните и икономическите права на гражданите, така и от създаването на Бюро за информиране и съвети на гражданите.

• **Има ясно изразена разлика град/село по отношение на информираността в полза на града.** В Кресна половината от всички запитани се чувстват информирани по социалните въпроси, докато в селата така се чувстват само една трета. По отношение на икономическите и екологичните въпроси отново

почти половината жители на Кресна се чувстват информирани, докато в селата така те са само една четвърт.

• **Налице е доста голяма тревожност (между 60 и 70%) сред населението по социалните, икономическите и екологичните въпроси.** Има необходимост от повече грижа за информиране, особено на жителите на селата, по отношение на общинските въпроси.

• Когато става дума за ангажираност и гражданско участие, по равен дял жители на общината биха се ангажирали с решаването на социални и екологични въпроси (39%), а с икономически – 36.5% от тях. Голям е делът на тези, които не могат да преценят дали да се ангажират с общински проблеми – около 20% от всички анкетирани. **Неангажираността сред населението преобладава над ангажираността по всички проблеми**. **Има разлика в готовността за гражданско участие между Кресна и селата.** Селата са в по-неизгодна позиция – половината им жители не биха се ангажирали с гражданско участие... Те се чувстват доста изолирани от културния живот и е необходимо да се търси подобряване на достъпа до култура в селата, като се предполага, че това ще събуди инициативата им за гражданско участие. Необходимо е обучение и най-вече мотивиране на доброволци, които да са мост между гражданите и общината.

• **Най-активни в решаването на общински въпроси чрез участие в доброволчески дейности и петиции са младите хора до 30 години.** 54% от тях биха се включили в доброволчество, а в петиции – 60%, което насочва вниманието съм таргетирането именно на тази целева група при доброволчески кампании. Те не просто трябва да бъдат набрани, но и мотивирани и обучени. **66% от жителите на общината над 60 години не биха се включили в доброволчески дейности, което поставя въпроса за активирането им.**

• Работата на общинската администрация се оценява като „добра“ от 38% от анкетираните по отношение на комуникацията с гражданите. Добра оценка на отзивчивостта ѝ дават 39% от анкетираните, а 26% – на прозрачността ѝ. Като „отлична“ комуникативността на администрацията се оценява от 17%. 16% дават отлична оценка по отношение на отзивчивостта и 13% – по отношение на прозрачността. По 13% от гражданите я оценяват като „много добра“ по първите два критерия – комуникация и отзивчивост, а само 8% смятат, че администрацията е прозрачна по отношение на дейността, проектите и програмите. По 17% от участниците в изследването дават слаба оценка на комуникацията и отзивчивосттта, а 16% оценяват прозрачността на администрацията като „слаба“.

• **Всички видове общински услуги събират над две трети положителни отговори по отношение на необходимостта от мониторинг, което показва високо гражданско съзнание и потенциал за гражданско участие**. Той обаче трябва да се мобилизира с планирани кампании по информиране, консултиране и със специални обучения на доброволци. По отношение на мониторинга на услуги, предлагани от общината, най-голям дял от запитаните отговарят, че това е необходимо за управление на отпадъците.

• **Повече от половината жители на общината – 57%, одобряват участието на гражданите в обсъждането на общинския бюджет**. 22% са на противоположното мнение и 21% не могат да преценят. В тази връзка се препоръчват по-широки консултации.

• **Налице е високо одобрение за включване на експерти в заседания на комисиите към Общинския съвет. Седем от десет запитани в представителното изследване заявяват одобрение на експертното участие**. С почти двадесет процента е по-висок делът на одобряващите това твърдение в Кресна, отколкото в селата, което отново показва голямото разминаване в нагласите на селските и градските жители на общината.

• **Шест от десет смятат, че развитието на пряката демокрация в Кресна ще се ускори чрез създаване на Обществени съвети от избрани пряко на Общо събрание представители, ангажирани с проблемите на жителите, които имат съвещателен глас в заседанията на Общинския съвет.** Всеки трети обаче не може да прецени дали това е така. Препоръчителна е допълнителна информационна и комуникационна кампания, която да обясни смисъла на пряката демокрация и ползата за гражданите от обществените съвети.

• На въпроса за включване в решаването на общински въпроси чрез участие в петиции, в граждански инициативи и в доброволчески дейности 43% отговарят положително. **Най-много жители – 62%, биха се включили в Общи събрания, следва включването чрез участие в референдум – 58%, и в обществени обсъждания – 49%. Впечатляващо е обаче, че между 33 и 49% са категорични, че не биха се включили в нито една от възможностите за участие в решаването на общинските дела.**

• **Осем от десет споделят мнението, че има потребност от Бюро за информация и съвети на гражданите. Седем от десет, че създаването му ще допринесе за развитие на пряката демокрация в Кресна. Точно толкова са на мнение, че социално-икономическата среда в общината ще се подобри при по-добро и открито управление.** То ще допринесе за всички измерения на доброто управление: за подобряване на отзивчивостта и за качеството на услугите – според 72% от гражданите, за прозрачността на управлението – според 71%, за достъпността на услугите – според 73%, за антикорупцията – според 64%, за антидискриминацията – според 62%. Доста е голям делът на неможещите да преценят дали това е така – около една пета до една четврт от всички анкетирани, което поставя въпроса за необходимостта от информационна кампания и от обучение по демокрация.

• **Между една пета и една четврт от анкетираните не могат да преценят по различни критерии доколко създаването на Бюро за информация и съвети на гражданите и на Консултативна комисия към Общинския съвет ще допринесе за подобряване на диалога между жителите и общинската администрация**. Това дава основание да се препоръча обучение по въпросите на пряката демокрация и за ползите от БИСГ, което да намали процента на неинформираните и неможещите да преценят ползите от пряката демокрация.

• **Шест от десет жители одобряват идеята сесиите на Общинския съвет да се предават пряко в интернет или по местната кабелна телевизия и радио**, затова се препоръчва реализацията ѝ.

• **По отношение на участието в дистанционни консултации по общински въпроси мнозинството от жителите на общината имат резерви**, което означава, че ако се пристъпи към дистанционни консултации, преди това трябва да се направят разяснителна кампания и обучение на каскаден принцип – чрез лидери на мнение.

• **С високо одобрение се ползва идеята за Консултативна комисия към Общинския съвет и общинската администрация на Кресна, посредничеща между жителите и местната власт. 61% от анкетираните жители на Кресна я одобряват**, затова се препоръчва създаването ѝ.

• **Шест от десет жители на общината – 59%, ползват интернет, 41% – не ползват. Ползването на интернет силно се различава според възрастовите групи.** Почти 90% от младите до 30 години ползват интернет, докато това важи за 80% от хората във възрастовата група 31–60 години. Над 60-годишните ползват най-слабо интернет – само 18%, докато 81% от тях не ползват. Образованието също е значим фактор за интернет употребата. Тези с висше образование логично най-много ползват интернет – 82% от тях са в Мрежата, докато това важи само за 34% от тези с по-ниско от средно образование. Разликата в ползването на интернет е значима и според местожителството – 65% срещу 48% за град/село.

• Тези, които ползват интернет, са много по-склонни да участват в дистанционни консултации – 44% от интернет компетентните отговарят положително на въпроса за участието, отколкото тези, които не ползват – 17% от интернет некомпетентните са склонни да участват.

4. Обобщение: ползи от фокусирани върху гражданите местни политики

Клаус Офе очертава четири измерения на доверието, обвързани с процесите на демократично управление: взаимното доверие между гражданите, което заляга в основата на идеите за социалния капитал; доверието на гражданите в политическите елити и администрацията; доверието между политици и администратори; доверието на управляващите политици и администратори в гражданите (Offe, 1999).

В тази връзка се очертават и многобройни ползи от основани на доверителни отношения и фокусирани върху гражданите местни политики, като например:

- По-лесно възприемане на политическите решения от обществеността и по-слаб контраефект под формата на съдебни процедури, извънредни избори или отмяна на взети решения;

- Подобряване ефективността на публичните изслушвания и избор на най-доброто политическо решение, когато възможните решения са еднакво непопулярни;
- Достигане до по-креативни и по-добри решения на обществени проблеми;
- Създаване на участващи граждани вместо на взискателни клиенти;
- Изграждане на местна общност;
- Намаляване на усилията за упражняване на местната власт.

Представените две проучвания в община Кресна не само анализират отношенията между гражданите и местната власт, но и повишават доверието помежду им, като дават възможност за осъществяване на базирани на данните публични политики и изграждането на включващи институции (бюро и комисия).

Очертаните дефицити на информираност са причина за ниската ангажираност сред жителите на общината, както и за голямата тревожност по социални, икономически и екологични въпроси. Особено отчетливо негативни стойности, свързани с информираност, ангажираност и тревожност, се забелязват сред населението в селата, където достъпът до социални, образователни и здравни услуги е силно затруднен.

Тези дефицити показват липса на „*култура на участието*“, при която се развива „*култура на неучастието*“ – „*отказ от информация*“, „*ескейпизъм*“, „*вътрешна емиграция*“, „*изтичане на мозъци*“, „*апатия*“ и комуникационни алтернативи, например „рационално невежество“. С „рационално невежество“ М. Олсън обозначава феномена, при който типичните граждани избират да не се интересуват от обществени въпроси, тъй като разходите за получаване на знания за тях са по-малко от ползите. Ето защо те следват незаинтересовано поведение (Олсън, 2001).

В хода на изследванията се очертават възможности за преодоляване на изброените дефицити и предизвикателства в публичните политики на местно ниво. Откриваме ги в съвместното планиране на нови форми на гражданско участие, при което могат да се преодолеят не само предизвикателствата на ниското гражданско участие, но и асиметрията на информацията, респективно на приватизацията на публичността.

Резултатите от проучванията показват, че различни форми на пряка демокрация имат потенциал за включване на гражданите във вземането на решения. Сред населението на общината има готовност за създаването на Консултативна комисия към Общинския съвет и на Бюро за информиране и съвети на гражданите. Изграждането на двете институции ще допринесе за изпълнението на визията на община Кресна, доколкото създава условия за партньорство, публичност и прозрачност. Очакването е, че Бюрото и Комисията ще надградят постиженията на общинската публична политика, реализирани преди това с други инструменти на пряка демокрация – местния референдум и Общото събрание на населението.

Като се имат предвид резултатите, препоръчително е въвличането в повече доброволчески дейности на млади хора и активни пенсионери, както и създа-

ването на форуми за постоянна права и обратна връзка с гражданите – сесиите на Общинския съвет да се предават пряко в интернет или по местната кабелна телевизия, респективно да се осигури е-гражданско участие. Тези нововъведения, особено належащи с оглед ковид кризата и наложените локдауни, ще подобрят дизайна на съществуващите публични услуги, гражданското бюджетиране и осигуряването на нововъзникващи потребности.

5. Фокусът върху гражданите – как да останем там?

Тук е важно да се уточни, че за гражданското участие не е достатъчна „когнитивната (познавателна) компетентност". Възприемането на идеи и концепции би следвало да се допълва от „социална компетентност" (способности и умения за демократични практики и решаване на конфликти) и от „емоционална компетентност" (разпознаване и приемане на ценности).

В този смисъл емоционално ангажиращите и социално компетентни кампании на новосъздаденото Бюро за информация и съвети на гражданите (БИСГ) в Кресна са обещаващи, защото, съчетани с индивидуална подкрепа и партньорство:

„Всеки е важен" *– Кампанията е насочена към подкрепа за социално слаби граждани и хора в риск от изключване, живеещи на територията на община Кресна.* ***Целта ѝ е да се*** *включи гражданската енергия на жителите на общината, като грижата за слабите и болните стане неотменима част от техния бит.*

Дейности в кампанията: *Доброволците на БИСГ Кресна вече работят по издирването на хора в общината, които изпитват трудности в своето ежедневие и имат нужда от подкрепа. С тяхно съгласие за всеки от тях ще се създаде досие за подкрепа, в което ще бъдат описани конкретните им нужди и дейностите и материалните активи, с които са били подкрепени. Ще се потърсят възможности за откриване на благодетели, които имат възможност и биха подкрепяли хората в риск постоянно.*

„Да опазим водата на Кресна" – Целта на *кампанията, насочена към широката общественост, е да предизвика преосмисляне на тезата, че водата е неизчерпаема, и да създаде усещане у гражданите за нуждата от пестеливо потребление в името на бъдните поколения.*

Дейности в кампанията: *С поредица от срещи в населените места на община Кресна експерти и доброволци на БИСГ Кресна ще разясняват как се отразяват промените в климата върху водните ресурси и защо е необходимо да се отнасяме пестеливо с водата. В кампанията ще бъдат използвани множество печатни и електронни пропагандни материали, а в срещите ще участват и представители на общинското ръководство и ВиК – Кресна ЕООД.*

„Младите хора на Кресна" – Целта е да се подкрепят младежи в риск от социално изключване, като им се посочат конкретни възможности за успешна реализация, щастлив и смислен живот.

Дейности в кампанията: *В рамките на кампанията се предвиждат поредица от колективни и индивидуални срещи с младежи от застрашени групи в различните населени места на общината. В срещите ще участват психолози и експерти.*

Не по-малко значима е и активната подкрепа на БИСГ Кресна за получаване на информация и консултации в областта на социалните услуги и по време на ковид кризата. Всички жители на община Кресна и потребителите на социални услуги в общността получават консултации по телефона за справяне с кризисната обстановка в страната по време на пандемията, причинена от COVID-19 (БИСГ Кресна, Кампании, 2019).

Несъмнено създаването на Бюрото за информация и съвети на гражданите и Консултативната комисия има висок потенциал за реализация и развиване едновременно както на когнитивната, така и на социалната и емоционалната компетентност, необходими за демократичното гражданство. Като инструменти за подобряване на диалога и комуникацията между гражданите и местната власт и за повишаване на доверието помежду им те могат да осигурят по-голяма информираност, консултиране и по-добро обслужване на гражданите и да скъсят дистанцията между тях и управляващите.

Заедно с местната власт добре информираните и активни граждани могат да подобрят политиките, предлагайки съвместно публични услуги в общината, включително чрез мобилни екипи и онлайн услуги. Така общите усилия и доверието ще стабилизират стълбата на партньорството и ще улеснят прехода от информация и комуникация, през консултация, към участие във вземане на решения и овластяване...

Пример в това отношение е предложената в рамките на проекта Методика за мониторинг върху изпълнението на политики в община Кресна (Методика за мониторинг, 2019). Тя отразява в дългосрочен план вижданията на ръководителите и специалистите от местните структури на управление, представителите на бизнеса, НПО и широк кръг заинтересовани лица за развитието на общината като цяло.

Методиката за мониторинг заедно с изградените Бюро за информиране и съвети на гражданите и Консултативна комисия и с представените по-горе две активизиращи социални проучвания в община Кресна са пример за преформатиране на публичните политики чрез децентрализирана гражданска инициатива. Те нагледно показват как фокусираната върху гражданите политика може да превърне гражданите от обект в субект, от потребители на услуги в кодизайнери, ковземащи решения, копродуценти и кооценители на услуги.

Само така новосъздаденият социален и политически капитал може да се превърне в гаранция за устойчивостта на демокрациите, да подобри благополучието и качеството на живот в общините и да изгради устойчиви общности, в които хората искат да живеят и работят сега и в бъдеще.

Литература

БИСГ Кресна, Кампании. Достъпно на: https://cab.kresna-bg.com/index.php/portfolio, дата на достъп 10.02.2020 г.

Граматиков, М. (2002). *Изследване на потребителската стойност на Интернет сайтовете на централната администрация* ИПАЕИ. Достъпно на: www.ipaei.government.bg/intpublications.phtml, дата на достъп 30.03.2019 г.

Гълбрайт, Д. (1993). Анатомия на властта. София, Христо Ботев.

Доклад от инж. Владимир Филипов за БИСГ Кресна 2019 г. Достъпно на: http://online.fliphtml5.com/ucjm/qmvz/#p=1, дата на достъп 30.01.2022 г.

Европейска харта за местното самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г.), ратифицирана със закон, приет от 37-ото Народно събрание на 17.03.1995 г. – ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г. Достъпно на: https://www.mrrb.bg/bg/evropejska-harta-za-mestno-samoupravlenie/, дата на достъп 30.01.2022 г.

Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, ДВ. бр. 44 от 12 юни 2009 г., изм. ДВ, бр. 56 от 2015 г., в сила от 24.07.2015 г. Достъпно на: https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135636485, дата на достъп 30.01.2022 г.

Методика за мониторинг върху изпълнението на политики в община Кресна, 2019 г. Достъпно на: https://kresna-bg.com/storage-assets/f1e26426-3d29-4914-bb44-10973e216fd9/nov%20izbor/metodika%20original.pdf?path=nov%20izbor/metodika%20original.pdf, дата на достъп 30.01.2022 г.

Минев, Д. (2022). Публични политики и социални промени: представи и реалности.

Олсън, М. (2001). Възход и упадък на нациите. София, Златорогъ.

План за развитие на община Кресна 2014–2020. Достъпно на: https://www.kresna-bg.com/inc/service/service-download-file.php?fid=391, дата на достъп 30.01.2022 г.

Сдружение Нов избор. Достъпно на: https://nov-izbor.eu/, дата на достъп 30.01.2022 г.

Стратегия на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво, Валенсия, 2007. Достъпно на: https://www.mrrb.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/dobro-demokratichno-upravlenie/evropejska-strategiya-za-inovacii-i-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo/, дата на достъп 29.01.2022 г.

30 години от 10 ноември 1989 г. Преходът в обществените представи (2019), Народно събрание на Република България, Национален център за парламентарни изследвания (НЦПИ). Достъпно на: https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/NCPI_30_Years,%2009.12,%20final.pdf, дата на достъп 28.12.2019 г.

Citizens Advise. Достъпно на: https://www.citizensadvice.org.uk/, дата на достъп 30.01.2022 г.

Nations in Transit 2020. Достъпно на: https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade, дата на достъп 30.01.2022 г.

Offe, C. (1999). How Can We Trust Our Fellow Citizens? // *Democracy* and Trust / Ed. by Mark E. Warren. – Cambridge.

Stiglitz, J. Information and the change in the paradigm in economics, Prize Lecture, December 8, 2001. Достъпно на: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf, дата на достъп 29.12.2019 г.

The Nobel prize, Prize in Economic Science. Достъпно на: https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2001/spence/lecture/, дата на достъп 30.01.2022 г.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ:
В ТЪРСЕНЕ НА АЛТЕРНАТИВИ

Глава шестнадесета

ДОБРОТО ОБЩЕСТВО И ПЪТЯТ КЪМ НЕГО

Духомир Минев

Темата за „Доброто общество“ повдига предварителен въпрос – какъв е смисълът на такова обсъждане? Едва ли може да се намери по-добър отговор от онзи, който е дал Жан-Жак Русо: „Доброто общество“ е нещо, което „**вече не съществува, може би никога не е съществувало и вероятно никога не ще съществува, но за което все пак е необходимо да си създадем точни представи, за да можем да оценим настоящото си състояние**“ (цит. по Леви-Строс, 1997: 446). А предходното изложение относно публичните политики повдига много въпроси относно „настоящото състояние“. Най-общият е: ако публичните политики или поне част от тях са наистина такива, каквито бяха описани и ако пораждат ефектите, които бяха установени, то накъде отиват обществата, към които се прилагат тези политики? Особено остро това се отнася до т.нар. контекстуални политики, които формират базисни характеристики и компоненти на обществата, а поради това представляват и едно дълбоко социално инженерстване, което бавно, трудно забележимо, но радикално реконструира обществата. Но какви биха могли да бъдат тези бъдещи общества, които реконструкцията създава? Не само предходният анализ, но и голям брой други изследвания пораждат сериозни съмнения, че пътят, който политиките чертаят, наистина води към „добро общество“.

Идеята на Русо, впрочем, съдържа отговор и на друг въпрос: защо отношението към опитите за концептуализиране на „Добро общество“ е толкова неоднозначно – възможността за оценка на настоящото състояние се сблъсква с противоречиви интереси.

За настоящото изследване на публичните политики представата за „добро общество“ има и друго значение – тя може да послужи като тест за валидността на направените анализи и изводи. Ако обществата отговарят на една представа за „добро общество“ или се придвижват към такава представа, това би означавало, че социалната динамика, формирана чрез политиките, е правилно насочвана и политиките са социално полезни. В такъв случай голяма част от предходния анализ и направените изводи попадат под съмнение и би трябвало да се преразгледат.

Но ако се окаже, че настоящото състояние на обществата е твърде различно от състоянието, което можем да считаме за „добро общество“ или дори се отдалечава от него, това би било едно потвърждение на валидността на изследването.

Нека да отбележим също, че в следващото изложение обсъждането съзнателно е ограничено в рамките на представите за „Добро общество“ и не се засягат други концепции, като „Отворено общество“ или „Справедливо общество“, въпреки че мнозина също ги считат за „Добри общества“.

1. Концепции за „Добро общество“

1.1. Концепции за благосъстояние

Голяма част от представите за „Добро общество“ се свързват с определени изисквания към държавата, която трябва да предприеме действия за „доброта“ на обществото (West, 2001). По-конкретно, въпросът се свежда до това дали държавата в „Доброто общество“ трябва да осигури на всички граждани материални предпоставки за достоен живот. Някои отговарят отрицателно, други – положително, като едните и другите посочват разнообразни аргументи защо държавата трябва или не трябва да прави това.

Робин Уест (West, 2001: 1901–1903) очертава три подхода при аргументирането на държавния ангажимент да се предоставя някакъв минимум (за отбелязване е: в такива дебати винаги присъства идеята за „минимум“, но по конкретните измерения на „минимума“ няма консенсус) от блага за гражданите. Първият подход Уест нарича „гражданско републикански“ и определя характера му като инструментален, защото предоставянето на блага не е цел само по себе си, а преследва друга цел: в доброто общество гражданите трябва да имат възможността да бъдат свободни и равни участници в колективния проект на самоуправлението и тъй като някакъв праг от материално благосъстояние е необходимо условие за такова участие, то държавата е задължена да осигури такъв минимум.

Уест определя другия подход (поддържан от „либерални, прогресивни и радикални теоретици, както и от много политически активисти и държавни актьори“) като „подход към благосъстояние“ (welfare approach), защото според този подход предоставянето на минимум от материални условия е цел на държавата само по себе си. Аргументът е, че такъв минимален праг е необходим, защото гражданите трябва да живеят пълноценен живот и да имат достойнството, което им отрежда фактът, че са човешки същества.

Третият подход Робин свързва с имената на Амартая Сен и Марта Нусбаум и се основава на известната представа за capability[119]. Този подход според авторите му по-добре отговаря на либералната привързаност към индивидуалната автономия и по-конкретно – към автономните права на индивидите, вкл. пра-

[119] Комбинация от английските думи capacity и ability, означаваща комплекса от индивидуални способности и възможностите (съответните персонални характеристики и външни фактори), който определя постигането на желаните резултати.

вото им да формират своя собствена представа за доброто. Затова, според Сен и Нусбаум, за да отговори едновременно на представи за доброта и справедливост, държавата не трябва да предоставя директно минимално ниво на благосъстояние – това би било патерналистично, нелиберално и в ред отношения – невъзможно: държавата не може да осигури например здравословен и дълъг живот за всички граждани. Ето защо държавата в доброто общество трябва да се ангажира с осигуряването за гражданите на един минимален праг от възможности, което ще им позволи да живеят „напълно човешки“ и да получат достойнството, характерно за човека. Минималният праг от фундаментални човешки възможности обхваща възможностите да живеят здрав, с добро хранене, продуктивен, образован, социален и с политическо и културно участие живот с нормална продължителност.

Подходът към благосъстояние изглежда уязвим поради неговия фокус върху разпределението на доходите/благата. Много старата идея да се фокусира вниманието върху това кой колко получава и на какво основание в този случай изглежда тласка търсенето в непродуктивна посока. Разпределението, разбира се, е важна и до голяма степен обобщаваща характеристика на едно общество, но заедно с това е и характеристика, която може да бъде подвеждаща. Фокусът върху разпределението на благата е и основна причина, поради която концептуализирането на „доброто общество“ понякога се посреща с недоверие и дори съпротива.

Ако оставим настрана фокуса върху крайно конфликтна сфера, уелферизмът (подходът към благосъстояние) съдържа и друг проблем – тази теоретична конструкция сякаш по-скоро се отнася за „добро управление“ и „добра държава“ (а може би – и създаване на „добър обект на управление“), отколкото за „добро общество“. При това въпросният „обект на управление“ може да бъде не „общество“, а съвкупност от атомизирани индивиди. В крайна сметка вместо фокус върху „доброто общество“ основната нишка в анализа е какво трябва да прави държавата, за да „добруват“ индивидите, като се пропуска фактът, че така може да се анулират самите основи на представата за общество като някакъв вид обвързване между „автономните“ индивиди, което се осъществява вън и независимо от държавата, от държавната власт (и групите, които я притежават и упражняват). Чрез подхлъзването към обсъждане на „доброто управление“ в „добрата държава“ централната идея се измества от доброто общество към състоянието на държавата и нейното управление. Възниква въпросът дали и доколко такава представа за „доброто общество“, преливаща в представа за „добро управление“ („добра държава“), се съгласува и с представа за гражданско общество.

Тази особеност на подхода към благоденствие изпъква много ясно в една от последните работи в това направление (Bregman, 2017). Книгата на Брегман нашумя изключително и нейният автор беше поканен да изнесе доклад на Световния икономически форум в Давос през 2018 г. Някои считат, че книгата е манифест, който призовава „да се преобърнат съвременните общества“ (по-точ-

но – онези, които са в дълбока „екзистенциална“ криза) и сравняват книгата с Тезисите на Мартин Лутър. Всъщност основните предложения в книгата са три и са отдавна известни: въвеждане на безусловен базов доход; 15-часова работна седмица; отворени граници (свободно движение на хората). Въпреки че световният елит (форумът в Давос) прояви интерес към тези идеи и въпреки че основни тенденции на социално-икономическата динамика сочат отдавна именно към такива решения, предложенията на Брегман сигурно ще срещнат съпротива от глобалните и националните елити, всъщност – олигархии и плутокрации. Случаят показва, че когато представата за „добро общество“ повече или по-малко се редуцира до една патерналистка държава, която предоставя на своите поданици определени материални условия, това винаги води до сериозни несъгласия и конфликти. За справяне с тези конфликти „Доброто общество“ би трябвало да има механизми за постигане на консенсус, а не за потискане на несъгласието и съпротивата чрез подобрения в материалните и други условия на живот. При такъв („към благоденствие“) ориентир за идентификация на „добро общество“, държави, способни да „преубедят“ несъгласните и да приложат сравнително равномерно разпределение на доходите (какъвто бе случаят в някогашните „комунистически страни“ и някогашните „държави на благосъстоянието“), може да бъдат идентифицирани като „добри общества“, въпреки че има много причини за съмнения в това. Пример за такава преценка е една лекция, в която, използвайки критерии за „добро общество“, университетски преподавател показва, че нацистка Германия може да се прецени като „добро общество“ (Koehl, 2005).

Що се отнася до подхода на Сен и Нусбаум, неговата особеност е, че анализът на социетални по същността си проблеми е дълбоко пронизан от методологичен индивидуализъм. От гледна точка на социологията (ако и тя не е дълбоко поразена от методологичен индивидуализъм) изглежда странно (доброто) „**общество**“ да се описва чрез автономни индивиди. В такъв случай не е ясно по каква причина една съвкупност от автономни индивиди се означава като „общество“ и то – „добро“ общество, тъй като (поне теоретично) е възможно те да образуват не общество, а някакъв друг тип съвкупност. Неясно дефинираната „висока степен на индивидуална автономност“ би могла да означава просто съвкупност от атомизирани (автономизирани) индивиди и в такъв случай като „общество“ се разглежда някаква друга структура. Така отпада въпросът как се изгражда и в какво състояние е връзката индивид – общество, т.е. в какво състояние е самото общество като комплекс от такива връзки? Възможно ли е „свръхиндивидуализирани“ индивиди да бъдат и адекватни членове на някакво общество или общност? Какви са социалните технологии, които биха позволили „двойната“ идентичност – индивид и член на общност? Ако не се обсъждат тези въпроси и не влияят върху преценката за „доброта“ на обществото, би могло да се окаже, че всъщност се предлага софистицирана интелектуална конструкция, която имплицитно отхвърля представата за общество (иронията е, че това се прави при обсъждане на „доброто общество“) и се подменя с представа

за атомизирани индивиди, свързани в една цялост („общество“?) само от „добрата държава“, която изгражда „добро общество“, като предоставя определени условия за живот на една съвкупност от („добре управлявани“) индивиди.

Подходът на Сен и Нусбаум има и друга особеност – поради високото си ниво на абстрактност трудно се превръща в комплекс от конкретни политики. Тази особеност може да се илюстрира със следния случай. Когато кризата в ЕС интензифицира политическия и публичен дебат по „доброто общество“, Андреа Налес (тогава – германски министър на труда и социалните въпроси) представи свои виждания по въпроса. Както може да се види от следващия обширен цитат, те до голяма степен са повлияни от подхода на Сен и Нусбаум. Налес пише: „Ние можем да определим нова визия за прогрес, основан на социална справедливост, устойчивост и сигурност. Това са фундаментални предпоставки за „добро общество“. Не само защото общества с по-високо равенство постигат по-добри резултати, както показаха Уилкинсън и Пикет, но и защото самореализацията на индивида, правото на всеки да постигне свой собствен начин да бъде човек, се нуждае от социална справедливост, устойчивост и сигурност. Ако тези предпоставки липсват, само малцина получават възможности. Всяка личност е отговорна за нейния или неговия живот и трябва да има толкова възможности, колкото е възможно. Държавата не бива да се опитва да прави хората щастливи, нито икономиката трябва да притиска хората да влизат в ролеви модели и така да ги редуцира до икономически фактори. Всеки трябва да може да развие собствената си персоналност и живот, без да засяга свободата на другите. Свободата расте върху чувство за сигурност, чувство за принадлежност и усещане за значимост и уважение. Свободата означава да си свободен от недостойни зависимости, мизерия и страх. Следователно „Доброто общество“ е за солидарност и социална справедливост. Солидарността създава доверие, което на свой ред създава основа за човешката свобода. Самореализацията изисква баланс между произвеждане и потребяване, баланс между труд и живот като индивиди и членове на обществото. Прогресивните политики трябва да направят самореализацията възможна чрез овластяване и еманципиране на членовете на нашите общества. Идеята за равенство е предпоставка за това...“ (Cruddas & Nahles, 2011: 4). Сигурно мнозина биха се подписали под тези редове. Но един от читателите, след като изразява одобрението си, задава въпрос: „А какви именно институции и политики ще реализират Вашата визия?“. Не намерихме отговор на А. Налес. Очевидно има немалка дистанция между тази представа за „добро общество“ и начина (институции и политики) за неговото изграждане.

1.2. Доброто общество като общност

Горните особености на подходите при създаване на представа за „добро общество“ са подтикнали и търсенето на други възможности за обсъждането му. Друга идея е предложена от Амитай Етциони (Etzioni, 2002), който е намерил друга посока за търсене на „доброто общество“ – чрез представата за общност.

Според него за „добротата“ на едно общество може да се съди по степента, в която то съдържа чертите на общност. Предимство на този подход е, че представата за „доброто общество“ се конструира именно в рамките на (чрез) представа за човешка асоциация – общност, а не се измества към „добра държава“ и „добро управление“ на индивиди, за които не е ясно в какви връзки се намират помежду си, така че (поне теоретично) може и да не образуват човешко общество. Поради това този подход изглежда по-привлекателен, поне от гледна точка на социологията.

Но и при този подход картината не е безоблачна – проблемът е във въпроса какво по-точно представлява общността. Не е преувеличено да се каже, че броят на отговорите е равен на броя на авторите, а може би го надвишава. При това мнозина отхвърлят напълно представата за общност. Освен това голяма част от изследванията на общностите имат емпиричен характер и техните резултати се различават съществено, както пише Гунар Алмгрен (Almgren, 2000: 367) и посочва три основни резултата от изследванията на общността: „загубената общност“ (човешките асоциации, основани на споделена съдба и съзнание, непрекъснато се заменят със случайни, безличностни, променящи се и инструментални връзки, основани на собствен интерес, които са характерни за индустриалните общества); „спасената общност“ – общностите съществуват дори и в индустриалните, комерсиализирани и бюрократизирани градски среди, тъй като хората все повече търсят „сигурността на общностния рай“; „освободената общност“ (въпреки загубата на важни общностни връзки общностите се съхраняват в нови форми, главното за които е, че не са свързани с обща територия).

Етциони (Etzioni, 1996) отхвърля възраженията срещу представата за общност с аргумента, че подобни възражения може да се отправят срещу много реалности – от стол до рационалност, демокрация и класа, но никой не предлага сериозно да спрем да използваме тези понятия. Той предлага следната дефиниция за общност: „А) Мрежа от афективно натоварени отношения между индивиди от дадена група, които по-скоро взаимно се пресичат и взаимно се усилват (отколкото да взаимодействат едно с друго или да наподобяват верига). Мрежата съдържа компоненти като чувства за сходство, близост, принадлежност на индивида към общност, емпатия, симпатия, склонност към сътрудничество и взаимопомощ, чувство за (индивидуален) дълг към общността и т.н. Б) Мярка за (степен на) обвързване (на индивидите) със споделяни ценности, норми и смисли, обща история и идентичност – накратко, особена култура“ (Etzioni, 1996:127). Според Етциони „Доброто общество“ би трябвало да притежава тези белези на общност и дори ги усилва. Въпреки усилията на забележителния учен да убеди научната общност в предимствата на този подход за формиране на представа за „добро общество“ идеята му не намира много привърженици и подкрепа. Доминиращ си остава „уелферизмът“, особено вариантът на Сен и Нусбаум. Може би защото преценките за доброта на едно общество са трудни и при това предварително изглеждат неблагоприятни. Ако се използва дефиницията на Етциони за общност, за да се преценява „добротата“ на едно общество,

емпиричните изследвания вероятно биха показали, че съвременните свръхиндивидуализирани общества все повече губят чертите, които биха ги характеризирали като общности.

2. Капацитет на обществото да се подобрява само

Сложността на задачата да се създаде представа за „добро общество“ е добре изразена от Ноам Чомски. На въпроса „Как би изглеждало едно прилично общество?“, Чомски отговаря по начин, който заслужава специално внимание: „Не съм достатъчно умен – и не мисля, че някой е достатъчно умен – за да скицирам какво би било едно идеално общество...“ (Чомски, 2018: 162).

На пръв поглед това твърдение може и да изглежда странно – хората не могат да постигнат пълно, изчерпателно знание за света, в който живеят, но винаги са се стремели към това. Много усилия са били полагани в името на тази цел и понякога техните резултати са изглеждали примамливи. Опитите да се търси такъв „Свят Граал“ на социалното знание продължават и днес – А. Сен, М. Нусбаум, А. Етциони са малка, но забележителна част от списъка на тези, които не се отказват от търсенето.

Но твърдението на Чомски предупреждава за фундаментален проблем пред „търсенето“ на „доброто общество“.

За да бъде адекватна, социално полезна, приемлива, „вярна“, представата за добро общество би трябвало да се създава по друг начин (по специфична социална „технология“) – от самото общество, чрез неговата социетална рационалност, т.е. чрез широко участие на членовете на обществото и постигане на консенсус, а не чрез груповата целева рационалност на властващи елити. Адекватна представа за „добро общество“ едва ли може да се постигне и чрез усилията на учените от социалните науки – съвременното състояние на тези науки ‘определяно от проникването на доминиращата групова целева рационалност на властващите’ изключва възможността за създаване на такава представа и ред изследователи намират причината за това в самия начин, по който науките са конструирани.

Вероятно именно фундаменталната роля на широкото участие в създаването на такава представа обяснява защо Чомски твърди, че никой не е достатъчно умен, за да създаде описание на „доброто“ общество – това описание би трябвало да се създава чрез социетална рационалност (социален процес), а не чрез индивидуална или групова рационалност. „Доброто общество“ и като комплекс от фундаментални характеристики на обществото, и като обуславяна от тези характеристики траектория на социалната динамика би трябвало да е продукт на самото общество (на широк консенсус), да е съзнателен избор на самото общество, а не на отделни индивиди или групи, дори ако те са учени, експерти в тази област. И това е наистина фундаментален проблем, пред който се изправят опитите за търсене на представа за „доброто общество“.

Основания за това твърдение дават и някои постижения на социалните теории на рисковете, теорията на социалните избори, както и някои резултати на еволюционната социология и др. Тези резултати показват, че представата за добро общество би могла да бъде наистина „добра“, ако е продукт на капацитета на социеталната общност да бъде рационална, да осмисля себе си, своята среда и взаимодействията си с нея; да изобретява алтернативи на статуквото, да избира между тях и да изобретява начини за тяхното реализиране. Или както пише Маргарет Арчър (а преди нея Уолърстийн и много други), това е капацитетът на обществата да изобретяват самите себе си и да разглеждат възможности социалното да бъде „другояче“; или – според изследователите на рисковете – да се идентифицират рискове и да се конструират социални технологии за справяне с тях. Този „уникален човешки капацитет“ (по думите на Арчър) вероятно е бил формиран и използван в продължение на хиляди години и е бил централно русло на социалната еволюция, превърнала една животинска група в човешки общности. Същият този капацитет е най-добрият (всъщност вероятно е единственият) надежден инструмент за създаване на представа за добро общество – инструмент, който е труднопостижим в съвременните общества и социални науки.

Това виждане е в унисон с виждането на Чомски за описание на „Добро общество“: „Според мен то би било преди всичко общество, в което решенията са в ръцете на информирана и ангажирана общественост. Това е предусловие, за да бъдете разумен и рационален в избора си“. Той добавя също, че в едно добро общество институциите би трябвало да бъдат под обществен контрол, т.е. добавя изискване за ефективна демокрация.

Но ако задачата да се опише доброто общество е толкова сложна и при съществуващите социални условия води до съмнителни резултати, то не може ли да се използва друг подход – вместо да се интересуваме от характеристиките на „Доброто общество“, можем да се фокусираме върху характерната за него социална динамика. По-конкретно, въпросът е дали наблюдаваната социална динамика е позитивна – развитие, социален прогрес, или е някакъв друг вид промяна – застой или социален регрес. В такъв случай обществото може да се прецени като „добро“, ако постигайки социален прогрес, се придвижва към състояние на „добро общество“ дори ако в актуалното му състояние съществуват редица негативи според някакви критерии. Но такова общество притежава капацитет – социетален капацитет, да подобрява своето състояние, използва този капацитет и това е достатъчно основание то да бъде преценено като „добро“ – защото се стреми и успява да се придвижва към състояние на добро общество.

Предимство на такова виждане е, че „доброто общество“ не се разглежда като някакво крайно, „висше“, идеално състояние на обществото, чиито черти може да се опишат, а като процес на развитие, при това процес, организиран и насочван от самото общество като такова. С други думи, пътят към доброто общество изглежда като безкраен процес на саморазвитие.

Нека отново да подчертаем, че при такава преценка интересът е насочен към способността на обществото да се „подобрява“, т.е. да постига развитие, социален прогрес, да се придвижва към състояние на „добро общество“. Затова е възможно обществото да се прецени като „добро“ дори ако то не е такова според някаква друга представа (или конкретни критерии); достатъчно е то да се променя към състояние на „добро общество“, т.е. да постига социален прогрес.

Поради това е необходимо да се обърнем към представата за социален прогрес и доколко той се постига в повечето съвременни общества.

3. Социален прогрес или социален регрес?

3.1. Концепцията за социален прогрес и неговото измерване

Концепциите за развитие и прогрес за дълъг период от време бяха изоставени от социалния анализ и не само отпаднаха от речника на изследователите, но и терминът прогрес почти се превърна в неприлична дума. Юрген Хабермас специално отбелязва, че „старата“ социология с нейната „про-развитийна ориентация“ е била изоставена и заменена с друга, която няма такава развитийна ориентация (Habermas, 1998: 41).

Доколкото все пак е невъзможно да се изхвърли всякаква представа за динамика, тя беше редуцирана до темповете на икономически растеж и свързани с тях показатели. Но ето че в началото на XXI век интересът към развитието и прогреса сякаш се възроди, при това по един нов начин. Публично признание получиха ред идеи, които бяха пренебрегвани много десетилетия преди това: икономиката не е „над всичко“, има и нещо, което наричат общество; динамиката на това „нещо“ може да се различава от икономическия растеж и затова икономическият растеж не е еквивалент на развитие и социален прогрес; индикаторите за икономическия растеж не дават адекватна представа за състоянието на обществото и не може да заместят индикаторите за динамиката и състоянието на обществото. Днес вече и представители на крупния бизнес приемат, че „Систематичното измерване на социалния прогрес е важно за разбирането на пълните причини за икономическия напредък. Вместо просто следствие от икономическото развитие, ние се учим, че социалният прогрес е и ключов двигател на икономическото развитие. Образование, здраве и усещането за възможности например имат положително въздействие върху дългосрочния растеж на производителността. Без усъвършенствани начини за измерване на социалния напредък обаче ни липсваха рамката и данните, необходими, за да се разбере емпирично тази връзка. Разбирането на належащите обществени предизвикателства също създава нови икономически възможности за бизнеса. Липсата на измерване ограничава възможностите за пренасочване на капитализма към справяне с обществените предизвикателства“ (Deloitte, 2013). Тъй като постигането на икономически растеж само по себе си не е достатъчно за по-добро задоволяване на индивидуални и обществени нужди, то и икономическите индикатори

сами по себе си не улавят напълно социалната динамика. А следователно и абсолютният приоритет на политиките за постигане на икономически растеж вече не изглежда безспорен. Разбира се, икономическият растеж е важен за подобряване на състоянието на обществото и както е известно, има силна корелация между икономическия растеж и подобряването на ред социални показатели. Но растежът може да се съчетава и с влошаване на социалните индикатори и през последните 3–4 десетилетия има безброй такива примери в почти всички страни по света. Затова е необходима представа за социален прогрес и политики за неговото постигане.

Под влиянието на тези виждания през 2010 г. група учени създадоха в САЩ организация с нестопанска цел, наречена „Императив на социалния прогрес“ (Social Progress Imperative), и започнаха да разработват индикатори за измерване на социалното развитие. Водеща роля играеха Майкъл Портър, професор в Харвардското бизнес училище, и Скот Стърн, професор в Масачузетския технологичен институт. Работата по измерване на социалното развитие се основава на изследвания на Амартия Сен и други безспорни авторитети в тази област. Вместо да се осланят на традиционните измерители като БВП, доходи и инвестиции и т.н., те конструираха Индекс на социалния прогрес, който обхваща няколко десетки социални и екологични показателя. Социалният прогрес се дефинира като капацитет на едно общество да отговори на основните човешки нужди на своите граждани, да създаде градивните елементи, които позволяват на гражданите и общностите да подобряват и поддържат качеството на своя живот, и да създаде условия за всички хора да разгърнат пълния си потенциал.

В приведената дефиниция за социален прогрес се разграничават три измерения на социалния прогрес, които определят основната архитектура на модела: а) степен на задоволяване на най-съществените нужди на хората, за да се създадат минималните стандарти за по-нататъшен напредък; б) степента, в която една страна е създала набор от политики и институции за подобряване на благосъстоянието на общностите в устойчива природна среда; в) степента, в която са създадени възможности за всички хора да разгърнат пълния си потенциал. Всяко от тези измерения е разделено на четири компонента, за да се определи Индексът на социалния прогрес, а всеки компонент се измерва с два до шест специфични показателя за социалните резултати. Първото измерение включва четири компонента: Хранене и основни медицински грижи; Въздух, вода и хигиена; Жилищни условия; Лична безопасност.

Второто измерение на индекса се състои от четири компонента: Достъп до основни знания; Достъп до информация и комуникации; Здраве; Устойчивост на екосистемите.

Третото измерение съдържа компонентите: Лични права; Достъп до висше образование; Лична свобода и избор; Справедливост и приобщаване.

Трите различни измерения на Индекса, както и техните компоненти, имат еднакво тегло в общия индекс. Създателите на Индекса считат, че разнообразният набор от индикатори позволява подробен анализ на конкретните основи

на социалния прогрес във всяка страна, докато широките категории на индексната рамка помагат за по-доброто разбиране на глобалните и регионалните тенденции.

3.2. Стойностите на Индекса

Индексът показва, че светът постига социален прогрес. След 2014 г. стойността на Индекса за света (претеглена с броя на населението) се е подобрила с 2,31 пункта – от 62,16 на 64,47 (Deloitte, 2020). През 2019 г. най-добри резултати в света по Индекса на социалния прогрес е показала Норвегия, следвана от други три скандинавски страни и Швейцария. В горната част на таблицата са още Нидерландия, Германия, Обединеното кралство и Канада. За целия свят претеглената с броя на населението стойност на Индекса на социалния прогрес е 64,13. Ако светът беше една държава, той щеше да се класира между Китай и Саудитска Арабия. Най-голям напредък е постигнат в достъпа до информация и комуникации (71,74), който е нараснал с 11,49 пункта през последните шест години. Основна роля за тази промяна са изиграли увеличението на достъпа до интернет и абонаментите за мобилни телефони, особено в развиващите се страни.

Заедно с това се отбелязва, че напредъкът е бавен и неравномерен. „Светът се представя слабо в сравнение с това, което средният глобален БВП на глава от населението предполага, че е възможно. Това сигнализира, че разполагаемите ресурси предполагат по-високи стойности на Индекса и че нарастващите цифри на БВП прикриват реалните проблеми, пред които са изправени обществата и борбите на обикновените хора“ (Deloitte, 2020). През 2020 подреждането на страните в челото на класацията общо взето се запазва – Норвегия – 92.7, Дания – 92.1, Финландия – 91.9, Нова Зеландия – 91.6, Швеция – 91.6 (Statista, 2020).

Според прогнозни оценки, основани на стойностите на Индекса за 2019, Целите на ООН за устойчиво развитие ще бъдат постигнати през 2073 г. Ако целите на ООН се вземат за 100, през 2030 г. стойността на Индекса ще бъде 78.6 (Deloitte, Social progress index results). Макар и не много близко, но все пак ясно се очертава „светло бъдеще“.

3.3. Поводи за съмнения в постигането на прогрес

Има немалко причини да се съмняваме в идентифицирането на социален прогрес. Така например през последните десетилетия все по-ясно се очертават негативни промени в базисни характеристики и компоненти на съвременните общества. Как се съчетава например постигането на социален прогрес, очертано чрез Индекса, с доста широко разпространеното мнение, че през последните години много общества „са дерайлирали“, че икономиките са затънали в разширяване и задълбочаване на неравенствата, а държавното управление се е влошило до състояние на постоянна партизанска конфронтация поради задълбочаващи се кризи на демокрацията. Фундаментална ценност като справедливостта

практически е отхвърлена. Свободата и просперитетът на индивида все повече зависят не от личните и социалните ангажименти към основните институции на пазарната икономика и политическата демокрация, а от принадлежността към група, която доминира в борбата за власт (Dumas, 2019).

С политическата демокрация нещо не е наред и това се вижда все по-ясно от все повече хора. Големите и нарастващи проблеми, пред които са изправени съвременните демокрации, накараха мнозина да търсят алтернативни решения за демократичните процедури и политически институции, като например идеята да се избират политици чрез жребий (по-долу се връщаме към нея) (Delannoi et al., 2013).

Съмнението, че идентификацията на социален прогрес е погрешна, получи потвърждение и на виртуалната среща на върха за демокрация през декември 2021 г. Президентът Байдън откри срещата с предупреждение, че демократичните права и норми са застрашени по целия свят, включително в САЩ. Байдън каза: „Според мен това е спешен въпрос за всички наши страни, защото данните, които виждаме, до голяма степен сочат в грешна посока“ (Guardian, 9 Dec 2021). Той цитира проучвания, които установяват, че глобалната свобода е в упадък в продължение на 15 последователни години и че повече от половината от всички демокрации са преживели упадък през последното десетилетие. Всъщност демокрацията е в упадък много по-отдавна, но признанието на американския президент е важна стъпка към разбирането на този факт. Напълно очевидно е, че не може да се установява наличие на социален прогрес през период, през който демокрацията е била в упадък. Освен ако не свързват прогреса с упадък на демокрацията. Впрочем от учени като авторите на Индекса може да се очаква всичко.

Несъмнено за постигането на социален прогрес е необходим и адекватен напредък на знанието и преди всичко постоянно прогресиращ социален анализ, предоставящ солидно знание за социума и начина, по който той се променя. Но през XX век и досега в социалните науки (главно – социологията) се засили една слабо позната тенденция: произвежданото социално знание губи социалната си полезност и дори придобива откровено анти-социален характер[120].

---

[120] Типичен пример е изчислението на учени в САЩ по време на пандемията от COVID-19, че ако в САЩ БВП намалее с около $2 трилиона, то от икономическа гледна точка е по-добре да не се затваря икономиката, стига жертвите да са по-малко от половин милион, а ако спадът на БВП е на стойност, примерно $10 трилиона, приемливият брой жертви нараства до 2.5 милиона (Маринов, 2021). Друг пример е изводът на учени от Станфорд, че Чингиз хан е бил първият крупен „зелен лидер“, тъй като избивайки милиони хора, е намалил отделянето на въглероден двуокис в атмосферата. Други изтъкваха, че високата смъртност сред възрастните е икономически изгодна, тъй като намалява разходите за пенсии. Стефано Замани описва щетите, нанесени от последните 10 икономисти, получили Нобелова награда. Създаването на подобни научни резултати е масов феномен.

Потвърждение може да се намери например в изоставянето на „старата девелопментална социология“, без да бъде заменена с нова такава или, да речем, в създадения Индекс за социален прогрес.

Що се отнася до автентичните морални ценности, отхвърлена е не само справедливостта. Отхвърлени са и другите фундаментални ценности, чието значение Хабермас подчертава – равенство, честност, реципрочност. Твърди се, и то с основание, че живеем в епохата ‘След истината’ и т.н. и т.н.

Едва ли е случайна и появата на концепции като тази на Адлер и Адлер за „девиантни общества“ (Adler & Adler, 2006); концепцията за „хищническите държави“ на П. Еванс (Evans, 1989); концепцията за „провалените държави“ на Н. Чомски (Чомски, 2007); острия критицизъм на Дж. Стиглиц (2020) спрямо политиките, формиращи съвременните траектории на социалната динамика; съмненията за „провал на демокрацията“ и т.н. Особено внимание заслужава тезата на Иманюел Уолърстийн[121] за това, че в съвременните общества се заражда исторически безпрецедентна система на робство. Неслучайно се появиха и получиха значително развитие изследванията на Изкуствените социални системи (Artificial Social Systems, ИСС). Изследователите определят ИСС като социални системи с изключително високо, безпрецедентно високо ниво на контрол върху елементите на системата, при което те не разполагат и с минимални степени на свобода при изпълнение на своите роли и следователно представата за социален актьор е неприложима. А може би концепцията за ИСС отразява протичането на дълбоки промени – превръщане на обществата в Изкуствени социални системи. И такава динамика е далеч от социален прогрес.

Очевидно това са крупни социални проблеми, всъщност – фундаментални проблеми, на съвременните общества, а задълбочаването на тези проблеми по никакъв начин не се съгласува с постигането на социалния прогрес, очертан чрез Индекса, който просто не ги долавя. Впрочем любопитен факт е, че авторите на Индекса правят прогнози за стойностите на Индекса за десетилетия напред, но не проверяват стойностите му за минали периоди, да речем, от Втората световна война до края на 80-те години и след това до днес. Има основания да се очаква, че за тези периоди Индексът няма да покаже прогрес. Поради изложеното по-горе едва ли може да се приеме, че светът е постигал социален прогрес, поне през последните десетилетия.

3.4. Съмнения в методологията за идентифициране и оценка на социалния прогрес

Създателите на Индекса твърдят, че той се основава на ясна и строга методология, която позволява измерване на всеки компонент по всяко от измеренията (дименсиите).

---

[121] И. Уолърстийн, лекция Свободен университет – Брюксел, 2010 г.

Но доколко е така наистина? Дефиницията за социален прогрес съдържа два основни елемента: а) **способността на едно общество да постига определени резултати** (да отговори на най-съществените нужди на хората; да създаде набор от политики и институции за подобряване на благосъстоянието на общностите в устойчива природна среда; да създаде възможности за всички хора да разгърнат пълния си потенциал) и б) **самите резултати** (представени в три димeнсии и техните компоненти). Ключовият елемент в дефиницията е „капацитет на обществото“ – точно това е същността на социалния прогрес; следващата част от дефиницията само пояснява какъв именно е този капацитет – да постигне резултатите, изброени в нея.

Тези два основни елемента в дефиницията са преплетени по неясен начин. Неяснотата изпъква чрез въпроса: ако социалният прогрес се измерва чрез степента на постигане на даден набор от резултати, защо прогресът не се дефинира като позитивни промени в тези резултати (евентуално липсата на промени или негативните промени да показват стагнация или регрес), каквато е логиката на много индикатори? Вместо това социалният прогрес се дефинира като „капацитет“ да се постигат позитивни промени в постигaните резултати. Но не се определя същността на този „капацитет“, неговото съдържание, какви са факторите, които го формират, как може да се повишава този капацитет и какво евентуално би могло да го ограничава. От такава гледна точка „капацитетът“ изглежда като някаква „частична черна кутия“ – не се знае какво има вътре и за съдържанието ѝ се съди само по постигнати резултати (авторите изрично подчертават, че за оценка на прогреса се използват именно постигнати резултати, а не положени усилия (извършени дейности, направени разходи).

Освен това определянето на социалния прогрес като капацитет изисква да се отговори на въпроса дали наистина връзката между този капацитет и постигнатите резултати е толкова тясна (силна), така че чрез резултатите да се преценява капацитетът. Анализи на стойностите на Индекса поставят тази връзка под съмнение – както видяхме, анализаторите посочват, че наличните ресурси предполагат по-високи резултати. Но логиката е ресурсите да формират капацитета или поне част от него и ако те не съответстват на степента на постигане на целите, то капацитетът не е реализиран напълно. Очевидно разривът между капацитет и постигнатите резултати показва, че резултатите (степента на постигане на....) не са точна характеристика на капацитета. Този разрив поражда съмнението, че конструирането на Индекса е основано на едно концептуално „подхлъзване“ или „прескачане“ от „капацитет“ за постигането на определени резултати към степента на неговото реализиране (нивото на резултатите). Вероятно авторите на Индекса са наясно с това „прескачане“ от капацитет към постигнати резултати, защото изрично подчертават, че се фокусират върху постигнатите резултати, а не върху вложените ресурси. По принцип това е добра идея, тъй като описанието на извършени дейности вместо получени резултати е стара „техника“ на всички желаещи да разкрасят отчетите за своята дейност. Но „прескачането“ от капацитет към резултати не решава

напълно проблемите на концептуализирането, изследването и измерването на социалния прогрес.

При „прескачането“ се взема за гарантирано наличието на достатъчно високо съответствие (силна връзка) между капацитет и резултати, т.е. висока степен на реализиране на капацитета. Съмненията по този повод се подсилват, ако зададем и друг въпрос: ако капацитетът не е реализиран напълно, то причините за това не формират ли самия капацитет, не са ли част от него? Логично е да се мисли, че тези причини формират капацитета, но избраните измерители (постигнати резултати) не включват такива причини и следователно не дават пълноценна представа за капацитета и не са негов пълноценен измерител. Така Индексът „пропуска“ компоненти, формиращи „капацитета“, въпреки че социалният прогрес се определя именно като „капацитет“ за постигане на някакви резултати.

По-нататък резултатите, по които се съди за социалния прогрес, очевидно имат развитиен характер. Това са ефекти, постигани чрез процес на развитие, т.е. социалният прогрес се дефинира като капацитет за постигане на развитие. Имайки предвид това, възниква въпросът дали трите измерения на прогреса (обхванати чрез Индекса), включително и компонентите на тези измерения, характеризират достатъчно пълно един процес на развитие и по-конкретно – дали долавят тенденции на стагнация или дори регрес.

3.5. Капацитет за постигане на социален прогрес

Изложеното по-горе ни води към въпроса може ли да се избегне концептуалното „подхлъзване“ от капацитет към ефекти от неговата реализация в Индекса за социален прогрес, като пряко се фокусира вниманието именно върху капацитета за постигане на посочените резултати? Може ли да се каже какво всъщност представлява този капацитет за постигане на социален прогрес, от какво се определя той? А след това да се обсъдят и резултатите, които той постига и които може да се използват за оценката му.

Ясно е, че това е капацитет за постигане на развитие, а това отправя към въпросите какво е неговото съдържание и от какво се определя този капацитет за постигане на социален прогрес, на развитие? Търсейки отговори на тези въпроси, нека се върнем към казаното в предходното изложение относно социалните теории на рисковете и концепцията за „социална обработка на рисковете“. Да напомним, че „социалната обработка на рисковете“ по същество е друга формулировка за постигане на развитие, респективно на социален прогрес, и че капацитетът на обществата да обработват рисковете и да постигат развитие (социален прогрес) се определя от състоянието на отделните ресурси и формирания от тях комплекс. Именно този комплекс може да се разглежда като „двигател“ на социалния прогрес. Комплексът от социални ресурси създава „краен продукт“, който всъщност е и основното средство за социалната обработка на рисковете (на което Вебер, макар и в други термини, е отделил много внимание)

– даден тип рационалност, разбирана като начин на мислене, начин, по който се обработват рисковете. Рационалността пряко определя капацитета за социална обработка на рисковете, за тяхното неутрализиране и за постигане на напредък (социален прогрес, развитие). Следователно за капацитета на обществата да постигат прогрес може да се съди и пряко – по състоянието на комплекса и отделните му компоненти или по типа рационалност, който те генерират, вместо косвено – по резултати, които характеризират по-скоро социалния прогрес, отколкото капацитета за постигането му.

3.6. Направления на социалния прогрес (дименсии на Индекса)

Изглежда очевидно, че ако състоянието на отделните ресурси и връзките между тях (т.е. състоянието на целия техен комплекс) се подобрява, то и рационалността на обществата се подобрява, а следователно и социалната обработка на рисковете също се подобрява, т.е. постига се развитие, социален прогрес. Всички други форми на прогреса са следствия от основното русло за неговото постигане. За да се постига такава динамика, са необходими ред условия, например нито един социален ресурс да не доминира и да не потиска останалите при формирането на рационалността; да се подобрява състоянието на всеки от основните социални ресурси и на комплекса като цяло, а следователно – на рационалността, която те формират.

Въз основа на изложеното може да се определят три основни компонента на капацитета за постигане на прогрес и респективно три основни дименсии на социалния прогрес: подобрения в знанието, моралните ценности и в конструирането и упражняването на властта. Има основания да се твърди, че тези дименсии и промените в тях отразяват най-дълбоката същност на социалния прогрес, въпреки че се различават съществено от тези, които са използвани от Social Progress Imperative.

Подобряването на състоянието на моралните ценности може да се разглежда като: развитие на представите за равенство и справедливост и засилване на влиянието им върху функционирането на институциите, които Хабермас нарича сърцевинни (например правосъдието); засилване на влиянието на представите за честност и реципрочност върху периферните институции (пак по Хабермас – например пазарните). Ако моралните ценности се възприемат от все по-голяма част от гражданите и се засилва тяхното влияние (и на свързаните с тях емоции) върху поведението на все по-голяма част от членовете на обществото, може да се очаква, че нараства социалната интелигентност на индивидите и се подобряват връзките и взаимодействията между тях, нараства общностният характер на обществото (т.е. то се придвижва към състояние на „Добро общество“ според Етциони) и т.н.

Що се отнася до прогреса на властта, в развиващ се (прогресиращ) комплекс от социални ресурси може да се очаква, че властта (нейното упражняване) все повече ще попада под доминацията на другите два ресурса – знанието

и моралните ценности. Прякото влияние на властта върху състоянието на двата социални ресурса отслабва и тя не поражда изкривявания в тях, а следователно отслабва влиянието на доминиращата групова целева рационалност върху създаваното знание, върху динамиката на моралните ценности и върху вземаните решения; нараства влиянието на друга – социетална рационалност. Контролът върху действията (решенията) на властващите елити се подобрява и става все по-ефективен, както и санкциите за неадекватно упражняване на властта. Властта все повече се упражнява в рамките на социеталната рационалност и се развива тенденция да бъде трансформирана в обслужване (организиране, координиране и т.н.) на процесите на вземане на решения и на изпълнението на взетите решения. Накратко, тече непрекъснат процес на демократизация. Демокрацията нараства непрекъснато, придобива нови механизми, форми и измерения, става всепроникваща, навлизайки във все повече сфери на обществото. Обществата не гледат на демокрацията като на нещо замръзнало, което веднъж постигнато не се развива и трябва само да се брани от „попълзновенията на нейните врагове“; обществата приемат, че от всяка демократична система има нещо по-добро и това е по-демократичната система. При дисперсия на властта (експанзия на демокрацията) властта се трансформира в авторитет, а поради това и основните властови дистанции – материалните неравенства, придобиват социално приемливи измерения.

Прогресът на ресурса знание предполага, разбира се, освобождаване на производството на знание от деформиращия го властови контрол, непрекъснато увеличаване и непрекъснато разширяване на достъпа до знание (което е дименсия на тенденцията към нарастваща демократизация). Знанието (както и ценностите) в нарастваща степен определят социалната динамика, включително и упражняването на властта. Съществен аспект на промените в производството на знание е тенденцията към взаимно проникване и своеобразно сливане на морални ценности и знание, като заедно с това поради експанзията на демокрацията протича и процес на демократизиране на производството на знание. Признаци за протичане на такива процеси могат да бъдат: премахването на порочната система за властови контрол върху производството на знание, деформираща знанието (главно в социалните и политическите науки); все по-интензивното използване на изследвания с участие и действие; постепенното зараждане на нова система за производство на знание – „пост-нормална“ („пост-академична“) наука, както се изразяват изследователите на рисковете. Резултатът от такива промени заедно с промяната на връзките между знание и власт е, че производството и използването на създаваното знание все повече се направлява от социално полезни цели.

При настъпването на такива промени нараства и капацитетът за социална обработка на рисковете – социеталната рационалност; рисковете не растат паралелно с нарастването на знанието и обществата все по-успешно се справят тях. Може би най-важният ефект от такива промени е тенденцията към нарастване на свободата – не само за някои, а за всички, за обществата като цяло.

Особено важно е, че при такива промени не доминира груповата целева рационалност на властващите елити; тя не преживява експанзия и не формира контекстуалните политики, а те не ерозират/деформират другите социални ресурси за социална обработка на рисковете, т.е. за постигане на прогрес. Основна роля за това играе постоянно нарастващата демокрация, която позволява да се съчетават груповата рационалност на властващите с ценностната рационалност на подвластните групи.

Накратко, при такива промени обществата постигат социален прогрес.

От такава гледна точка може да се каже, че в съвременните (развити) общества не се наблюдават признаци за социален прогрес. По-скоро има признаци за обратно насочени промени. Един от тези признаци е бумът на новите рискове. Някои го обясняват с твърде бързия напредък на знанието и предлагат да се ограничи този напредък. Обяснението е валидно за някои науки, но е фактически невярно по отношение на науките, които преживяват общопризнати кризи. Много по-убедително обяснение за новите рискове може да се намери в изкривяването (дори упадъка) на капацитета на обществата (всъщност властващите елити) да извършват социална обработка на рисковете. С други думи, причината е специфичната доминираща рационалност, която не може да обработва адекватно рисковете и предизвиква взрива на новите рискове.

4. Първи стъпки по пътя към „добро общество“: Предпоставки за постигане на социален прогрес

Нека преди всичко отново да напомним централната нишка при търсенето на път към „Доброто общество“ – идеята, особено ясно подчертана от автори като Н. Чомски, Л. Уорд (Ward 1906 – „Трактат за съзнателното подобряване на обществото от обществото“), а именно – че представата за „Добро общество“ трябва да се създава от самото общество и „Доброто общество“ трябва да се изгражда от самото общество. С други думи, търсенето на път към „Добро общество“ би следвало да е насочено към състоянието на капацитета на обществото да се саморазвива като „добро общество“. По-конкретно вниманието би трябвало да се фокусира върху състоянието на базисните социални ресурси, които обществото създава и използва, за да постига социален прогрес, за да постига развитие. Очевидно е, че ако тези ресурси са в упадък, ако те са дълбоко деформирани, обществото няма капацитет да се саморазвива към състояние на „Добро общество“. Траекторията на неговата социална динамика ще бъде друга.

По-напред комплексът от социални ресурси за постигане на социален прогрес, беше сведен до знание, базисни (просоциални) морални ценности, власт и по-точно – доминиращата елитаристка групова целева рационалност. Нашият анализ показа, че състоянието на трите ресурса не позволява постигането на социален прогрес, а прилаганите контекстуални политики по-скоро влошават това състояние.

По-долу търсенето на възможности за подобряване на състоянието на социалните ресурси е фокусирано само върху знанието и системата на власт и доминация, т.е. разглеждат се само две възможни направления за промени. Първото е освобождаване на производството на знание от контрола на властващите елити и от доминацията на тяхната групова целева рационалност при създаването на знание. Това изисква дълбоки промени в конструирането на специализираните системи за производство на знание (науките) и преди всичко на социалните науки. Второто (не по значимост) направление включва промени, целящи да ограничат доминацията на властващите елити при упражняването на властта и по-конкретно – промяна в механизмите за селекция на индивидите, заемащи социалнозначими позиции по високите етажи на държавното управление. И двата вида промени имат две основни черти – демократизация и засилване влиянието на ценностната рационалност (автентичните морални ценности), като и за двете се разчита на разширяване на участието на гражданите – както при производството на знание, така и при селекцията на индивидите, заемащи социалнозначими позиции. Разбира се, тези промени не са достатъчни за изграждане на цялостен социетален капацитет и постигане на социален прогрес. Очевидно е например, че са необходими и промени – нови политики за укрепване базисните, еволюционно формирани морални ценности. Освен това промените в системите за производство на знание следва да включват и демонтиране на вградените в тях системи за политически контрол, който поражда деформации в произвежданото знание.[122] Ясно е също, че е необходимо и разширяване на достъпа до създаденото знание и ограничаване на изкуствено поддържания неравен, привилегирован достъп до качествено образование. Очевидно е също, че освен нови механизми за селекция на управляващи е необходимо и използването на такива форми на сливане на производството на знание с вземането на решения като изследванията с участие и действие и т.н. Но считаме, че избраните и представени по-долу промени са фундаментални предпоставки, за да може едно общество да придобие капацитет да поеме само (като такова) по пътя към „доброто общество“.

4.1. Реконструиране на системите за производство на знание

Изследователите на рисковете са първите, които забелязаха, че груповата целева рационалност на властващите групи може да не идентифицира рискове, заплашващи групи извън елитите или обществата като цяло, и може да изобретява такива начини за неутрализиране на идентифицираните рискове, които са

[122] Удивително е, че при ясното схващане на негативните последствия от политическия контрол върху системите на правосъдието например нищо не се говори за последствията от политическия контрол върху създаването на знание, особено в социалните науки. Нещата са стигнали дотам, че учен като Ювал Харари (Harari, 2014) например, обсъждайки този проблем, се задоволява с бележката, че било наивно да се мисли, че властващите може да оставят без контрол създаването на знание.

във вреда на обществата. В такива случаи обществата не успяват да избягват рисковете и трудно се справят с тях. Науките, в частност социалните, когато се развиват в рамките на доминиращата групова целева рационалност и под контрола на властващите, също не могат да идентифицират социално най-значимите рискове и да намират социално най-полезни начини за неутрализирането им. Ето защо още ранните изследователи на риска са приемали, че идентифицирането на рисковете и реакциите спрямо тях не може да остават само в рамките на науката (и на рационалността на властващите), а изисква навлизане и на местното или „фолк“ знание и прилагане на аналогичен на него „ход на разсъжденията“, т.е. инструментална (същностна) рационалност. Това е централен проблем не само на изследванията на риска, а въобще на динамиката на знанието и обществата, тъй като поради него самите „аварии“ променят своя характер – те не са вече просто рискове, а придобиват характер на опасности, т.е. не подлежат на „социалната обработка“, на която се подлагат рисковете (защото липсва достатъчен капацитет за справяне с тях). Опасностите заплашват не отделни индивиди или групи, а обществата като цяло. Това впрочем са същностните черти на т.нар. нови рискове, забелязани от изследователите на рисковете.

Взривът на тези „нови рискове“ (систематичните кризи като глобалната „икономическа и финансова“ криза от 2008 г. или ковид пандемията) допринесе много за осъзнаване на неясен досега проблем – традиционната наука не е в състояние да се справи с новите рискове и причината за това е именно изключването на големи групи от процеса на създаване на знание. Този проблем се описва от Силвио Фунтович и Джером Равец по следния начин: „Когато новите проблеми възникнаха, учените не бяха подготвени за тях, тъй като поколения наред бяха водили затворено съществуване в университетите и академиите“ (Funtowicz & Ravetz, 1992: 251). Всъщност това „откъсване“ е нещо много по-мащабно и опасно – то означава, че науката се е откъснала и от ценностната (същностна) рационалност, т.е. моралните ценности на общностите, а това пък се дължи на доминиращата групова целева рационалност, в чиито рамки протичат научните изследвания. И това (заедно с другите методи за властови контрол върху знанието) е най-дълбоката същност на онзи „порочен съюз“ между знание и власт, за който говорят редица социални изследователи.

Фунтович и Равец посочват, че тази „нормална“ наука, която е представена в учебниците, не съдържа в себе си достатъчно пространство нито за неопределеността, нито за ценностите[123]. За такава „нормална“ наука всеки проблем е добре дефиниран пъзел, който има единствено (правилно) решение в своите

[123] Да напомним, че в социологията ценностите са изрично отхвърлени чрез Веберовия „принцип за ценностна неутралност“. Мрежите от доверени на властта социолози настойчиво поддържат този „принцип“, тъй като чрез него социологическото изследване се извежда извън рамките на общностната рационалност и се пренася в рамките на властовата групова целева рационалност.

собствени термини. Но макар че такава „насочена право напред“ наука може да предложи много полезни резултати като принос към процеса на вземане на решения (формулиране на политики) спрямо рисковете, илюзия е да се вярва, че такъв подход е достатъчен. Аналогично, подходът на професионална практика и консултации, така както се практикува сега, често е неадекватен на новите проблеми. Впрочем именно той ги и създава. Макар изследователи и експерти често да осъзнават комплексността и ценностната натовареност на решаваните от тях проблеми, те са обучени да предпоставят стабилен и управляем контекст. Справяйки се с новите проблеми, те трудно могат да установят, че техните техники и средства се прилагат отвъд границите, до които могат да бъдат ефективни и смислени.

Пълният (научен) анализ на процеса на решаване на проблеми в модерния свят изисква ясно признаване на двете – фактуалната и ценностната димeнсия на проблемите, както и – което е особено важно – комплексността на двете димeнсии. „И това е в рязък контраст с онези изследователи, които въобще не осъзнават, че...носят етични или социетални отговорности“ (Funtowicz & Ravetz, 1992: 258).

Фунтович и Равец илюстрират тези проблеми чрез диаграма, по едната ос на която е нанесена неопределеността, а по другата – комплексността на въпросите, по които се вземат решения. Традиционната наука се занимава с проблеми, които са ниски и по двете димeнсии. „Дивата“ област, която лежи отвъд линията на професионалната изследователска практика, те наричат постнормална наука.

Иновацията на изследователите на рисковете се състои в това, че подчертават значимостта на ситуация, при която и двете димeнсии имат екстремни (високи) стойности, и тогава традиционната наука и нейните методи са неадекватни. Освен това те въвеждат три вида стратегии за решаване на проблеми и предлагат графична форма за тях, която очертава и също обяснява различията между тях.

В същото време проблемните ситуации (взривът на „новите рискове“) се характеризират с това, че фактите са несигурни, ценностите са оспорвани, ефектите могат да бъдат много значими, а решенията често са спешни, поради това Фунтович и Равец твърдят, че е необходим „нов вид наука, за да може да се разберат проблемите, които се крият в областта на висока неопределеност и човешкото незнание и имат висок ценностен резонанс“ (Funtowicz & Ravetz, 1992: 253–254). Те наричат тази нова наука „наука от втори порядък“ или „постнормална наука“ и считат, че „нейната новост няма да се състои толкова в нови полета на експертно знание, колкото в нови концепции относно целите, методите и социалните функции на знанието относно материалния свят и неговата интеграция в структурите на власт и авторитет“ (Funtowicz & Ravetz, 1990: 14). „Тъй като приложните науки и професионалните консултации не са адекватни, то към тези практики трябва да бъде добавено нещо допълнително – пишат посочените автори, – което да свърже празнината между научна експертиза и заинтересованата публика. Такъв мост е постнормалната наука, която включва в себе си диалог между заинтересованите от проблема лица, независимо от

тяхната формална квалификация и афилиация. Защото оценката на научните резултати в условията на висока неопределеност не може да бъде предоставено на самите експерти – сблъсквайки се с такива неопределености, експертите стават твърде големи аматьори“ (Funtowicz & Ravetz, 1992). Както О’Риордан и Райнър посочват, „Концепциите за риска и устойчивото развитие са силно ограничени в две отношения: а) научното знание (важно е да се направи уточнение – специфичният тип рационалност, възникваща от сливане на знание и власт) се сблъсква с бездна от хаос – непредсказуема неопределеност, която лежи по границите на текущото знание; б) знанието се придвижва напред, следвайки модели, които разкъсват важни вътрешни взаимовръзки и така неизбежно се изкривява характерът на феномена“ (O’Riordan & Rayner, 1990: 48).

Ето защо изследователите правят извода, че за справянето с тези проблеми е необходим специален инструмент – разширена общност на участниците в процеса на създаване на ново знание (extended peer community), която използва разширени факти, обхващащи дори анекдотични данни и статистики, събрани от общността. Така чрез разширяването на традиционните елементи на научната практика, разширяването на фактите и на кръга на участниците в процеса на създаване на ново знание, се създават елементи на една нова научна практика, конструира се нов процес на създаване на ново знание. Това е централната особеност на постнормалната наука. Изследователите подчертават, че по такъв начин се демократизира самата наука – не в смисъл че в изследователските лаборатории ще влязат необучени хора, а в смисъл че знанието, което учените притежават, ще бъде допълнено с други аспекти и проблеми, засягащи обществото (и липсващи в знанието, притежавано от учените), и целият комплекс ще бъде въведен в сферата на публичния дебат.

Заедно с това се постигат два важни ефекта: в създаването на ново знание се привлича „местното знание“ и моралните ценности на широк кръг „заинтересовани лица“. Привличането на „местното знание“ практически се постига чрез привличане на общности в създаването на знание. Но привличането на общности не добавя само влияние на местно знание или на „интересите“ на тези общности. Чрез участието си общността включва и своите ценности във формирането на знание относно риска, и дори нещо повече – в действие се въвежда още по-широк комплекс от знания, обхващащ традиции, вярвания, убеждения и т.н. С други думи казано, въвежда се общностната (инструментална, същностна) рационалност при производството на знание. И точно това е антидотът срещу доминацията на груповата целева рационалност, в чиито рамки съвременната наука произвежда знание.

4.2. Реконструиране на механизмите за селекция на управляващите

Както бе отбелязано, изпразването на демократичните политически системи от реална, ефективна демокрация отдавна е забелязано и мнозина се опитват да открият противодействие на загубата на демокрация. Дж. Стиглиц намира,

че основният проблем на политическата система се поражда от „властта на парите“: „Може би най-слабото място на американската политическа система е растящата власт на парите, и то до такава степен, че нашата политическа система може по-добре да се опише като „един долар, един глас“, отколкото „един човек, един глас“. Всички познаваме елементите на това отвратително преплитане на парите и политиката – лобисти, дарения за кампании, „въртящи се врати“ и медии, контролирани от богатите“ (Стиглиц, 2020: 190–192). Стиглиц допълва, че убеждението, че системата е „движена от парите“, е една от причините толкова много американци да мислят, че политическата система е нагласена.

Проблемът според Стиглиц до голяма степен е породен и от Върховния съд на САЩ, който е позволил на корпорациите да правят неограничени дарения за политически кампании с аргумента, че ако се ограничат даренията им, ще се ограничат правата на корпорациите. Ето защо Стиглиц предлага цяла „Програма за намаляване на силата на парите в политиката“. Програмата предвижда мерки като намаляване на нуждата от частно финансиране на политически кампании, по-голяма прозрачност и ограничаване размера на даренията, блокиране на „въртящите се врати“ (постоянното преминаване на едни и същи индивиди от високи позиции в политиката към позиции в крупния бизнес и обратно; схема за формиране на политиките в интерес на бизнеса).

Самият Стиглиц изглежда не вярва много в ефективността на Програмата: „Част от проблема е, че каквото и да е правилото, хората намират начини да го заобиколят“ (Стиглиц, 2020: 195). Освен това и по-важното е, че: „…никакви дребни донагласявания на демократичната политическа система не могат да имат успех, когато икономическото разслоение е прекалено голямо“ (Стиглиц, 2020: 199). Но този път на търсенето на подобрения в обществото сякаш се оказва тупик: „…ако искаме да избегнем утопията, трябва да създадем някак си (!!??) по-егалитарно общество, без опасни концентрации на власт. Но тук стигаме до принципната главоблъсканица на демократичната политика в обществата с такива крайности на неравенството като Съединените щати. Как да разбием това равновесно състояние, този омагьосан кръг, в който икономическото неравенство води до политическо неравенство, а то поддържа, съхранява и дори увеличава икономическото неравенство. Това може да бъде направено, но само ако има насрещна сила, понякога наричана „народна сила“ (Стиглиц, 2020: 200).

Но ако наистина съществува или възникне такава „народна власт“[124], дали тя ще е в състояние да разбие „омагьосания кръг“? Това е крайно съмнително очакване, защото това е пътят на крупен социален конфликт, а от историята (и от предходното изложение по контекстуалните политики) може да се извлекат два важни урока. Първо, в крупните социални конфликти обикновено побеждават властващите елити; второ, „народните власти“ дори и да победят, рано

[124] В цитата текстът от българския превод на книгата е променен, тъй като в случая смисълът на думата power е по-скоро власт, а не сила.

или късно се самотрансформират в „нормални демокрации“, по-точно – трансформират ги новите властващи елити, родени от „народната власт“. Накратко, успехът по този път е малко вероятен и със сигурност – временен.

Освен това Стиглиц силно подценява проблема, като го свежда до корумпирането на иначе добрата електорално-представителна демократична система от властта на парите и богатството. Всъщност властващите елити имат много други инструменти („дълбока държава“, неформални мрежи, медии, специални служби и т.н.), за да контролират селекцията и назначаването (а не избирането) на управляващите, т.е. онези, които формират законите и политиките. И това се случва зад завесата на добрата стара електорална представителна демокрация.

4.3. Корени на корупцията по върховете на властта

Изглежда при търсенето на път към „Добро общество“ трябва да се държи сметка, че е вероятно коренът на проблема да е в самата политическа система – електоралната, базирана на масови избори, представителна демокрация. Представянето на този тип демокрация като достигнат исторически връх, който само трябва да се опазва и поддържа, вероятно е една от най-големите манипулации в историята. По-конкретно, може да се посочат манипулативните твърдения като тези, че този тип политическа система осигурява реална демократичност в управлението на държавата, че тя е наследник на древногръцката демокрация и че дори и да не сме доволни от нея, нищо по-добро не е измислено и т.н.

На първото твърдение вече се спряхме – тази политическа система осигурява едновременно добро прикритие и добра среда за разрастването на влиянието на „парите и богатството“, както е забелязал не само Стиглиц, но и много други. С други думи – „демократичната“ политическа система позволява постоянна редукция на демокрацията чрез разрастване на корупцията. Как именно системата позволява това, е отдавна известно. Х. Бухщайн (Buchstein, 2019) например специално подчертава, че демокрацията, основана на избори чрез масово гласуване, е уязвима за корупция. Той напомня, че още в „Политиката“ на Аристотел има признаци за корупция при избори – при избирането на магистрати избирателите имали навик да избират собствените си партизани. Поради това, вместо да се избират магистратите, те били подбирани случайно – чрез жребий, като средство за борба с корупцията при изборите. В „Конституцията на Атина“, където Аристотел описва многоетапна лотарийна процедура за случаен избор на съдии, също има коментар в такъв смисъл – разпределянето на делата на съдебните заседатели става чрез жребий, „така че... да не е възможно някой да уреди съдебните заседатели, които желае“. Аристотел не е единственият, който отбелязва използването на жребия като средство срещу корумпирането на масовите избори. Демостен също възхвалявал избора на съдии чрез жребий преди всичко като мярка срещу опитите за подкупи при изборите чрез масово гласуване (Buchstein, 2019).

А. Шах (Shah, 2021) посочва, че в продължение на повече от 200 години от VI до IV век пр. Хр. атиняните практикували демокрация чрез жребий – произволен подбор определял кой ще служи в повечето държавни служби. Членовете на съвета, отговарящ за управлението на Атина, са били избирани на случаен принцип от група желаещи и отговарящи на условията кандидати. Членовете на съвета са определяли дневния ред на събранието на гражданите, заедно с другите управленски задължения. По-голямото събрание можело да обсъжда само предложения, които са били одобрени от съвета. Съдебните заседатели в политическите съдилища също били избирани на случаен принцип, като наред с другите си прерогативи те можели да отменят законите, които са били приети от събранието. Не само длъжностните лица били избрани чрез жребий, но и времето на службата им било ограничено. Лице, което вече е служило, се изключвало от жребия. Идеята била всички да се редуват да управляват държавата и следователно всички граждани могат да управляват.

Очевидно древните атиняни са знаели онова, което изтъква Стиглиц и което съвременните политически елити упорито пренебрегват – те разглеждали изборната длъжност като олигархична или аристократична институция, защото не всеки имал равни шансове да я заема. Затова прибягвали до подбора чрез жребий, който позволявал на гражданите да се редуват да управляват и да бъдат управлявани.

През по-голямата част от IV и V век пр. Хр. държавата плащала на избраните чрез жребий служители, така че обикновените граждани да не бъдат ограничени от икономическите им нужди и да могат свободно да участват в политиката. Според някои изчисления между една трета и половината от всички граждани в Атина от IV век пр. Хр. може да са били членове на Съвета през живота си (Yoon, 2019). Днес гражданите, живеещи в големите съвременни демокрации, едва ли могат да постигнат това.

Порокът, с който древните гърци са се борели, днес процъфтява в съвременните електорални представителни демокрации и позволява на властващите елити да контролират селекцията на индивидите, заемащи социалнозначимите позиции по високите нива на управлението. Практически управляващите биват избирани от властващите елити, а не от гражданите. Стремежът към монополизирането на управленските позиции от представители на властващите елити е естествен резултат от тяхната групова целева рационалност, която неизбежно води до ограничаване на селекцията в рамките на групата на властващите елити и по-рядко привлича индивиди извън този кръг, ако те отговарят на съответните изисквания. Така селекцията на индивиди за такива позиции повече или по-малко придобива характер на вътрешногрупов механизъм и дори на фамилно наследяване, което ясно се забелязва например в преходите, осъществени в Централна и Източна Европа. Вярно е, че има избори, но гласоподавателите избират онези, които им предлага елитаристката вътрешногрупова селекция. Формално и за публиката, селекцията обикновено се извършва от вътрешнопартийни кадрови апарати. Но голяма част от механизмите за селекция са нефор-

мални и остават невидими за широката публика. Такъв механизъм например са неформални мрежи на елитни субгрупи, включително и такива от т.нар. задкулисие. Ред признаци показват, че съществуват и други неизвестни за публиката механизми за селекция на бъдещи управници, при това още в сравнително ранната им възраст, като след това им се осигурява специална подготовка и политическа кариера. Има белези, че определена роля в селекцията играят и вездесъщите специални служби (може да се намерят примери с политици у нас).

Що се отнася до прийомите, които се използват, за да бъдат избрани (всъщност – назначени) предварително определените управници, то те представляват огромен набор от манипулации на избирателите и преки измами, които през последните години станаха очевидни в много страни по света.

Така властващите елити навсякъде създават, поддържат и назначават собствена управленска номенклатура.

Разбира се, селекцията е организирана така, че да се рекрутират индивиди с определени качества. При това интелектуалните способности, експертизата и организаторските способности имат определено значение, но основното е друго – способността на селектираните да действат в рамките на доминиращата групова целева рационалност, което означава лоялност, склонност да се следват указанията на тези, които са ги подбрали, и способност да се избягват ограниченията на морални ценности и норми. Посоченият във втора глава на тази книга факт, че банкови институции и други корпоративни структури са използвали тестове за социопати, за да подбират индивиди за високи управленски позиции, не е случаен инцидент. Използването на такава техника за подбор е закономерност на механизмите за селекция на кадри за високите етажи на всяка йерархична, бюрократична структура.

Разбира се, всичко това предрешава политическия процес на вземане на решения на макониво и превръща демокрацията в театрален спектакъл. Както бе споменато по-горе, избират се тези, които са предложени от вътрешноелитния подбор, а самите избори са се превърнали до голяма степен във въпрос на пари и манипулации. Размерът на сумите, които се харчат за изборните кампании, в най-голяма степен определя резултатите от изборите. Влияние оказват и манипулирането на избирателите и преките фалшификации на вота. Освен впечатляващите случаи на обществена манипулация днешните избори са залети от нискокачествен политически дискурс (Yoon, 2019). Британският социолог Колин Крауч описва процеса на провеждане на предизборни дебати като „контролиран спектакъл, управляван от съперничещи екипи от професионалисти, експерти в техниките на убеждаване и фокусирани върху малък набор от въпроси, избрани от тези екипи“ (Crouch, 2000: 1). Участието на гражданите в политиката обикновено се състои в поставяне на отметка в някакъв лист веднъж на няколко години (Yoon, 2019). Все по-голяма част от тях разбират това и отказват да участват в спектакъла.

Не по-малка беда е, че корумпирането на самите основи на демократичния политически процес – избора на управляващи, неизбежно води до разширяване

на корупцията, когато избраните управници започнат да управляват, т.е. корупция при самото управление. Корупцията при избора непременно се превръща в корупция при управлението. Доколкото корупцията при изборите е повсеместна, по високите етажи на властта тя се превръща в глобален феномен. Пак поради същата причина корупцията по високите етажи на властта е практически неизкоренима.

4.4. Отклонение от пътя към демокрация

Изложеното по-горе поражда съмнения и във второто от споменатите твърдения – че съвременните демократични политически системи са „наследници“ на древногръцката демокрация. А. Шах твърди, че представата за гръцката демокрация е непълна и не съвсем вярна, или както той се изразява – древната атинска демокрация е придобила легендарен статут сред работещите върху делиберативната демокрация и сега има нарастваща литература, която се стреми да възроди автентичните ѝ черти. Шах изброява редица автори, които представят изчерпателни, внимателни описания и анализи, като Моузес Финли (1983), Джосая Обер (1989), Гил Деланой и Оливър Даулен (2010), а съвременното му приложение обсъждат автори като Тери Бурисиус (2013), Дейвид ван Рейбрук (2016), Оливър Даулен (2008). По-конкретно, изследователите изтъкват, че в най-разпространената днес представа за атинската пряка демокрация например липсва една институция, която тогава е съществувала и по-горе бе споменавана: случайният подбор на управляващи чрез жребий.

Но не само древните гърци са се стремели да премахнат политическата корупция, използвайки случайна селекция на управляващите вместо избори. Бухщайн посочва, че в италианската република Генуа членовете на Градския съвет също били избирани на случаен принцип от XII век нататък. С течение на времето запалените по хазарта жители на града дори започнали да залагат кому ще се падне място в управлението и нарекли това лотария. Бухщайн (Buchstein, 2019) подчертава, че думата има политически произход и че използването на лотариите като средство за демокрация се вписва добре в тази етимология.

А. Шах напомня, че подобни практики на демокрация се използвали и във Флоренция през XV век, намираща се тогава на върха на великолепието и творчеството. В средновековна Флоренция също са считали, че гласуването за управляващи чрез избори е недемократично, аристократично, дори олигархично, тъй като само тези със статут и пари могат да спечелят изборите. Затова тези, които са заемали длъжности в нейната основна институционална и политическа система (изпълнителна власт, законодателни съвети, части от съдебната власт), са били избирани чрез случаен подбор и длъжностите са били заемани за краткосрочни периоди. Шах подчертава също, че през цялата история този идеал за демокрация е бил поддържан жив от политически философи и активисти от Монтескьо до Русо, от Маркс до К. Л. Р Джеймс.

На тази основа А. Шах подчертава важен факт – само през последните няколкостотин години се приема, че демокрация означава гласуване. Преди това през дълги исторически периоди демокрацията се е постигала по друг начин. Както и редица други автори, Шах подчертава, че днес считаме представителното управление за неделимо от демокрацията, но неговата съвременна история всъщност е съзнателно избрана алтернатива на народното самоуправление. Съгласявайки се с Бернар Манен, Шах посочва, че днешното демократично управление всъщност е възникнало от политическа система – след Английската, Американската и Френската революция, – която е била замислена от нейните основатели да се противопоставя на демокрацията.

Но не само демократичните практики в древността и през Средновековието са прилагали селекция на вземащите решения чрез жребий. Тази практика е просъществувала и в наше време и съвременни емпирични изследвания и експерименти потвърждават нейните предимства. Едно такова изследване на реални общности в Азия сравнява три вида селекция на управляващи: либерална електорална демокрация; марксистко-ленинска маоистка демокрация и лидерство и демокрация чрез жребий – случайна селекция на сменящи се лидери (Shah, 2021: 688). Авторката описва по следния начин реалния процес на случайна селекция на сменящи се управляващи в изследваните общности.

Първо, за вземащи решения се избират домакинства, като всяко домакинство може да бъде избрано. Проследявайки историята на изборите, тя не е намерила случай на манипулирането им. Но отбелязва, че може да се появят опити за манипулиране на селекцията, ако бъде прекратена ротацията на управляващите.

Второ, не само всяко домакинство може да бъде избрано, но и всяко отделно домакинство притежава качествата да взема решения, може и трябва да прилага тези качества. Всъщност няма значение кой управлява, тъй като всички имат потенциал да го направят.

Трето, лидерството не изисква специални качества, които да поставят лидера над останалите. Това контрастира с доминиращите модели в съвременния свят, в които лидерството се насърчава чрез меритокрация и индивидуализирани и персонализирани атрибути (често несъществуващи реално) като интелект, смелост, визия, посока, яснота, страст, талант, харизма или богатство, ранг и статус.

Четвърто, хората често изобщо не били заинтересовани да бъдат лидери. Те не са се стремели към това. По-скоро са го схващали като „товар“, задължение или отговорност, която дори може да бъде тежест. Понякога се случвало едно домакинство да не е в състояние да поеме отговорността (например ако има само един възрастен член и следователно – ограничен капацитет за обработване на земите). В този случай лидерството се прехвърляло на други.

Пето, тъй като домакинството, което е избрано, се сменя на всеки три години в ротационна система на случаен подбор, властта не може да се концентрира в нито един индивид или семейство. Фактът на ротация и относително краткият срок на лидерство са много важни гаранции срещу използването на лидерството за поддържане на статут или концентрация на власт.

Шесто, при всеки случай, когато избраните лидери не могат да вземат решение, се свиква събрание на цялата общност и тя взема решението чрез процес на открито обсъждане, при който хората предлагат мнения и обсъждат, за да постигнат консенсус. Процесът може да продължи няколко часа, а понякога дори няколко дни.

Авторката прави следното заключение: „Ротацията на лидерството, относително краткият срок на лидерство, заедно със случайността на подбора, гарантира, че властта не е закрепена; статус не се натрупва; йерархиите не се насърчават; и че няма елитна група със специални качества, от които да се избират лидери**.** Истинската власт остава сред хората като цяло, всеки от които може да ръководи и всички могат да участват във всяко важно решение или разрешаване на конфликт. Тази идея за лидерство дава приоритет на идеята за служба и дълг към колектива и обезценява заслугите, статута, богатството като фактори за придобиване на политическа власт“ (Shah, 2021: 718).

4.5. Възстановяване на отслабващата демокрация

Описаните проблеми на представителната демокрация карат редица учени да търсят други възможности за развитие на политическата демокрация. Едно от средствата, които предлагат, е именно изборът чрез жребий или лотарийна демокрация. Всъщност става дума за случаен подбор на управляващи. Тук се спираме на него, защото той най-пряко и очевидно е насочен към ограничаване на контрола и монопола на властващите елити върху достъпа до социалнозначимите позиции в управлението. При този вид селекция, известен също като селекция чрез лотария, селекция по жребий, сортиране (sortition) и други, подборът на индивидите за политически значими роли се извършва чрез случайна извадка от по-голям набор от кандидати. Така отпада масовото гласуване за лидери и партии, което всъщност винаги е гласуване за представители на властващите елити. Случайната извадка замества масовото гласуване. По този повод Х. Бухщайн пише, че: „През последните 20 години наблюдаваме впечатляващ ренесанс на лотарията като демократично устройство. Вдъхновявайки се от ранните приноси на автори като Робърт Дал, Питър Динел и Нед Кросби през 70-те години на миналия век, нарастващата литература днес подчертава благотворното въздействие на произволния подбор на граждани за делиберативни проучвания на общественото мнение или за избора им за определени политически постове. Предложенията за реформи, които включват лотарии, загубиха маргиналния си статут, поне в академичната среда на съвременните демократи, и дори се превърнаха в център на много текущи предложения за политически реформи“ (Buchstein, 2019: 361). Бухщайн изтъква, че процесът на произволен подбор функционира като своеобразна търсачка за политически аргументи и таланти, тъй като включва хора, които не биха могли или не желаят да се кандидатират за поста, защото се страхуват от отхвърляне или защото смятат, че шансовете им са твърде ниски. Освен това може да се твърди, че

явленията на политическо отчуждение и разочарование от политиците могат да бъдат намалени от факта, че процесът на случаен подбор дава на повече граждани представа за сложните политически въпроси. И трето, може да се приеме, че решенията, взети от хора, които встъпват в длъжност или получават място в политически орган въз основа на процедура на случаен подбор, ще отразяват проблемите, житейския опит и ценностните преценки на участващите граждани. Някои добавят, че по този начин може да се подобри качеството на политическия дискурс.

Бухщайн (Buchstein, 2019: 365–366) посочва и други аргументи в подкрепа на селекцията чрез жребий:

1. По принцип вземането на решения въз основа на случаен механизъм има особено значение, когато участниците не могат да стигнат до добре обосновано решение. Бухщайн се позовава на Джон Елстър, който е описал следните такива случаи: (а) случаи на абсолютна несигурност; (б) случаи на пълно безразличие и (в) ситуации, при които алтернативните решения са несъизмерими. В такива случаи „разумът на случайността“ може да реши проблема. Всяко по-нататъшно настояване за рационално обосновани решения би било ирационално, свидетелстващо за патологична хиперрационалност (по израза на Елстър), защото човек ирационално отказва да признае границите на рационалността.

2. В лотариите всички участници са абсолютно равни, в смисъл че всички те са обект на една и съща вероятност изборът да падне върху тях. Исторически предтечи на егалитарното използване на лотариите в политиката е тегленето на жребий за длъжности в древногръцката демокрация и в страни от средновековна Европа.

3. Постига се справедливо представителство при лотариите за постове в по-големи политически органи. Използването на жребий въплъщава демократичния принцип на ротация.

4. Лотарията има потенциал да повиши ефективността на политическите институции и процеси, тъй като не се увеличават разходите за вземане на решения. Безизходиците са чужди на лотариите, а също и сложните и скъпи повторения на процеса на вземане на решения. Освен това лотарията като правило е много икономичен процес, тъй като в сравнение с повечето други политически процедури лотариите изискват малко време и други ресурси.

5. Лотарията е средство за борба с корупцията. Добре известно е какъв проблем представлява корупцията по високите етажи на властта в почти всички съвременни общества, които се считат за демократични. Причината за масовото заразяване на демократични общества с корупция наистина е в самата електорална представителна демокрация, която позволява чрез корупция да се постига привилегирован достъп или по-точно – монопол на властващите елити върху високите позиции в управлението.

Елитите стават несменяеми по тези позиции дори и когато по върховете на властта се сменят партии и индивиди. Такива промени са привидни, тъй като

във всички случаи упражняването на властта остава в кръговете на властващите елити. Доказателство за това е, че въпреки широкото използване на антикорупционна реторика в предизборните борби, при смени по върховете на властта много рядко новите управляващи разкриват корупционни практики на своите предшественици и още по-рядко те биват съдени и наказвани за такива практики. Това състояние сигурно е стимул за корупцията.

Изтъкваните от различните автори предимства на селекцията чрез жребий всъщност потвърждават тезата, че основно предимство на изборите чрез жребий е възможността за ограничаване използването на „големи пари“ и професионално манипулиране на избирателите, което превръща селекцията на управляващите във вътрешногрупова елитаристка селекция и осигуряват абсолютната доминация на властващите елити при селектирането на управляващи, а следователно и при упражняването на властта. А. Шах си задава и въпроса какво значение би могла да има демокрацията чрез жребий (сортиране) в нашия сложен свят днес? И дава следния отговор: Днес повечето от нас знаят за практиката на случаен избор само чрез подбора на журита за съдебни процеси, но всъщност по целия свят случайният избор се възражда от онези, които се стремят да освободят демокрацията от плена на елитите. В свят, в който парите доминират в политическите кампании, обществените настроения се манипулират в полза на конкретни интереси, където медиите са кооптирани и се фокусират върху сензацията, а не върху същността и където партийните разделения водят до политически избори, направени в частногрупови интереси, а не за общото благо, едва ли е изненадващо, че хората не вярват, че избраните лидери представляват техните интереси, и търсят алтернативи.

Алпа Шах (Shah, 2021: 720) посочва, че видни съвременни политици и мислители акцентират върху значението на избора чрез жребий. Така например през 2017 г. Кофи Анан в основното си обръщение към Атинския форум за демокрация подчертава потенциала на сортирането за предотвратяване на самоцелните и самоусъвършенстващи се политически класи, откъснати от техните електорати. Сеголен Роял, френският кандидат за президент, предвиждаше определена роля за сортирането през 2006 г. при преразглеждането на френската конституция. Един от най-видните китайски интелектуалци – Уанг Шаогуанг – също призова за подбор чрез жребий, за да стане Китай по-демократичен. Сортирането според Шах се завръща чрез практически експерименти за възстановяване на демокрацията по целия свят. Конвенцията на френските граждани за климата, с мандат за намаляване на емисиите на парникови газове във Франция, бе формирана като събрание от 150 произволно избрани граждани. На други места произволно избрани граждански събрания обсъждат няколко дни ключови въпроси, засягащи широката общественост, за да направят препоръки към обществото като цяло или към самото правителство.

Този обширен пасаж, както и цялото изследване на А. Шах още веднъж ни убеждават, че е напълно реалистично съвременните общества да поемат по пътя към „доброто общество“. В предходното изложение представихме и аргу-

менти, че това е необходимо. Най-общо казано, наложително е да се промени социеталната рационалност, като се ограничи влиянието на доминиращата елитаристката групова целева рационалност, като се допълни и разшири с инструменталната (или същностна) рационалност на гражданите, непринадлежащи към елитите. А първата и най-важна стъпка по този път е властващите елити и тяхната електорална представителна демокрация, предоставяща им монопол върху селекцията на управляващи, да отстъпят място на наистина демократична система за селекция на управляващи.

Ако не поемат пътя към „Доброто общество“, обществата ще продължат по другия път – този към Изкуствените социални системи и установяване на онази исторически безпрецедентна система на робство, за която предупреди И. Уолърстийн и която е логичното продължение на епохата „След истината“.

Литература

Леви-Строс, К. (1997). Тъжни тропици. Плевен: ЕА.

Маринов, Г. (2021). Коронавирусни размишления. Достъпно на: https://pp-podem.bg/, дата на достъп 23.01.2022.

Стиглиц, Дж. (2020). Власт, народ, печалби. Прогресивен капитализъм за ерата на недоволството. София: Сиела.

Чомски, Н. (2000). Класовата борба. София: Агато.

Чомски, Н. (2007). Провалени държави. София: Бард.

Adler, P. & P. Adler (2006). The Deviance Society. Deviant Behavior, 27(2): 129–148.

Almgren, G. (2000). Community. – In: Encyclopedia of Sociology, Second Edition, by Edgar F. Borgatta and Rhonda J. V. Montgomery.

Archer, M. (2007). The Ontological Status of subjectivity: the missing link between structure and agency. – In: Lawson, C., J. Latsis & N. Martins (eds.). Contributions to Social Ontology. London: Routledge/Taylor and Francis, pp.17–31.

Bregman, R. (2017). Utopia for Realists: And How We Can Get There. New York: Bloomsbury Publishing.

Buchstein, H. (2019). Democracy and lottery: Revisited. – Constellations, 26(3): 361–377.

Crouch, C. (2000). Coping with post-democracy. London: Fabian Society.

Cruddas, J. & A. Nahles (2011). Building the Good Society: The Project of the Democratic Left. Достъпно на: https://editor2702.files.wordpress.com/2011/06/building_good_society.pdf, дата на достъп 23.01.2022.

Delannoi, G., O. Dowlen & P. Stone (2013). The Lottery as a Democratic Institution. Studies in Public Policy 28. Dublin: Policy Press.

Deloitte. (2013). Social progress index results. Достъпно на: https://www2.deloitte.com/eg/en/pages/about-deloitte/articles/social-progress-index-results.html, дата на достъп 23.01.2022.

Deloitte. (2020). Social progress index results. Достъпно на: https://www2.deloitte.com/eg/en/pages/about-deloitte/articles/social-progress-index-results.html, дата на достъп 23.01.2022.

Dumas, L. J. (2019). Building the Good Society: The Power and Limits of Markets. Democracy and Freedom in an Increasingly Polarized World. Bingley: Emerald Publishing.

Etzioni, A. (2002). The Good Society. – Seattle Journal for Social Justice, 1(1), Article 7. Достъпно на: https://digitalcommons.law.seattleu.edu/sjsj/vol1/iss1/7, дата на достъп 23.01.2022.

Etzioni, A. (1996). The New Golden Rule. New York: Basic Books.

Etzioni, A. (1968). The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes. The Free Press.

Etzioni, A. (1996). The New Golden Rule. New York, Basic Books.

Evans, P. (1989). Predatory, developmental, and other apparatuses: A comparative political economy perspective on the Third World state. – Sociological Forum, 4: 561–587.

Funtowicz, S. & J. R. Ravetz (1992). Three Types of Risk Assessment and the Emergence of Post-Normal Science. – In: Krimsky, S. & D. Golding (eds.). Social Theories of Risk. Westport: Praeger Publishers.

Funtowicz, S. & J. Ravetz (1990). Global Environmental Issues and the Emergence of Second Order Science. Ispra, Italy: Joint Research Centre of the Commission of the European Communities.

Habermas, J. (1998). On the Logic of the Social Sciences. Polity Press.

Harari, Y. (2014). Sapiens. A Brief History of Humankind. London.

Guardian (9 Dec 2021). 'An urgent matter': Biden warns democracy is under threat at summit. Достъпно на: https://www.theguardian.com/us-news/2021/dec/09/joe-biden-summit-for-democracy, дата на достъп 23.01.2022.

Koehl, M. (2005). The Good Society. Достъпно на: https://docplayer.net/176320994-The-good-society-matt-koehl.html, дата на достъп: 23.01.2022.

O'Riordan, T. & S. Rayner (1990). Chasing a Spectre: Risk Management for Global Evironmental Change. – In: Kasperson, R. E., K. Dow & D. Golding (eds). Understanding Global Environmental Change: The Contribution of Risk Analysis and Management. Worcester. MA: The Earth Transformed Program, Clark University.

Shah, A. (2021). What if We Selected our Leaders by Lottery? Democracy by Sortition, Liberal Elections and Communist Revolutionaries. – Development and Change, 52(4): 687–728.

Statista (2020). Social Progress Index 2020. Достъпно на: https://www.statista.com/statistics/256975/worldwide-index-of-social-progress/, дата на достъп 23.01.2022.

Yoon, K. (2019). Why We Should Let a Lottery Decide Our Government. The Walrus, 23th October. Достъпно на: https://thewalrus.ca/why-we-should-let-a-lottery-decide-our-government/#, дата на достъп 24.01.2022.

West, R. (2001). Rights, Capabilities, and the Good Society. – Fordham Law Review, 69 (5). Достъпно на: https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol69/iss5/14, дата на достъп 23.01.2022.

Ward, L. F. (1906). Applied Sociology. A Treatise on the Conscious Improvement of Society by Society. New York, et al.: Ginn & Co.

Глава седемнадесета

ОБОБЩЕНИЕ

Мария Желязкова, Венета Кръстева

Първата част от колективната монография (Д. Минев) е насочена към разработване на нова, разширена и обогатена концептуална рамка за изследване на публичните политики. Обичайно, политическият процес на вземане на решения се представя и изследва като прозрачен, отворен процес с многобройни равнопоставени участници, насочен към социалнополезни цели в общ интерес и адекватни средства за тяхното постигане. Критичният анализ обаче показва, че тази представа е силно идеализирана и съдържа многобройни „бели петна“ в знанието относно политиките. Това обосновава необходимост от разкриване на причините за подобно състояние и изграждане на по-реалистична и комплексна научна концепция за процеса на създаване и прилагане на публичните политики.

В публикацията публичните политики се концептуализират като специфична социална обработка на рискове, които заплашват обществата като цяло или отделни техни сегменти. Важни и недостатъчно изследвани компоненти на тази социална обработка са начините на идентифициране и неутрализиране на рисковете, осъществявани от рационалния актьор – властващите елити, на основата на групова рационалност. На базата на класически изследвания на теоретици на социалните рискове, виждания на Макс Вебер за видовете рационалност, и в частност за инструменталната рационалност, работи на Т. Парсънс, А. Етциони, Ч. Р. Милз и други, понятията за аномична криза и понерогеничен процес (заимствано от полския психиатър Лобачевски) се обосновава опасността от патологичен социален процес на влошаване на вземането на решения. Тази опасност е свързана с инструменталната рационалност, стремяща се към запазване на статуквото, с проблеми при рекрутирането на властващи групи, с последователно неглижиране на резултати от научни изследвания, които очертават специфични девиантни психологически характеристики сред елити в корпоративния сектор и в политическата сфера при засилено влияние на мрежи от разпределителни коалиции и непрозрачни властови центрове.

Доминиращата инструментална рационалност на властващи групи по отношение на публичните политики произвежда специфични ‘продукти’ – политически въздействия или контекстуални политики, които могат да бъдат проследени в най-различни сфери и области: системи от материални и нематериални неравенства, стабилизиращи йерархиите и властовите дистанции; ерозия на основния ценностно-нормативен комплекс; контрол върху производството

и достъпа до знание за обществото. Налице са нарастващ брой факти, че тези контекстуални политики пронизват всички обществени сфери и области. Като правило подобни политики не са формулирани експлицитно, не са обявени публично като цели, осъществяват се понякога с действия, но често и с бездействия и/или чрез подкрепа на структури, които реализират отделни компоненти. Те обаче разяждат „лепилото“, което свързва индивидите в общности и формира капацитет за сътрудничество и полезни колективни действия, т.е. основната линия на социалната еволюция.

На основата на разработената в първата част концептуална рамка във втората се анализират конкретни политики в различни сфери. Тези анализи следват обща насочваща структура или са фокусирани върху отделни нейни аспекти: а) Дескриптивен анализ на състоянието: какви проблеми е целяла да решава съответната политика (какъв е идентифицираният риск); какви са публично обявените цели и очаквани резултати; какви са реалните ефекти от прилаганите мерки и т.н.; б) Преценки за провежданите изследвания: има ли изследвания, обхващащи различни фази на политическия цикъл; има ли и как са провеждани оценки на въздействието и с какъв ефект; доколко фокусът е върху социалните ефекти; има ли „бели петна“ и изследвания на алтернативни сценарии/политики; в) Въздействие и резултати от анализираната политика: съответствие между декларирани цели и получени резултати; наличие на „холистични“ оценки за (макро)социална ефективност; консистентност между анализираната политика и политики в други области; въздействия по отношение на неравенствата и развитието, знанието и ценностно-нормативния комплекс.

Представените анализи на политиките в различните сфери може да се разглеждат и като своеобразна емпирична проверка на разработената концептуална рамка. Втората част е организирана в три отделни тематични групи, всяка от по четири глави.

Първата група е фокусирана върху конкретни публични политики: заетост и социална политика.

Анализът на политиките за заетост след 80-те години на XX век (Д. Минев и М. Желязкова) очертава икономическия контекст на демонтажа на ‘държавите на благосъстоянието’ и предприетите дерегулации – сравнително ниски темпове на икономически ръст, ниска инвестиционна активност и ниско търсене на работна сила. Същевременно множество аспекти на ‘активацията’ засилват предлагането на работна сила, което води до деформиране на трудовия пазар, влошено качество на заетостта, бедност на работещите, нарастване на детската бедност, неблагоприятни изменения в пропорциите на разпределението на БВП и съответно увеличаване на неравенствата и концентрацията на богатство. Въпреки това сходни политики се прилагат в продължение на десетилетия, а несъответствието между основни причини и предприемани политики нараства. Променената посока в политиките за заетост като основен политически инструмент за осъществяване на низходящ склон на вълна на Кондратиев се проследява чрез фокус върху политиките за младежка заетост в ЕС.

Преходът от училище към работа (В. Кръстева) обсъжда ролята на публичните политики в България за интеграцията в трудовия пазар на младите хора. Резултатите от изследването демонстрират държавно прилаганата селективна стратегия, стабилизираща високите нива на социална стратификация и затруднения достъп до качествено образование като функция на социално-икономическия статус на семействата. Индивидуализацията, фамилизацията и засилената роля на неформални мрежи, липсата на внимание към структурни фактори, слабото инвестиране в човешки капитал водят до засилена инструментална роля на образованието и неговата интензивна комодификация. Всичко това сериозно уронва официалното му деклариране като социално право. А публичните политики и институционалните рамки, вместо да неутрализират подобни влияния, изглежда ги усилват.

Социалната политика в сферата на инвалидността (Б. Ивков) дискутира институционални механизми за редуциране на права на хората с увреждания. Главата проследява как чрез нормативни промени се намалява делът на хората с призната нетрудоспособност и съответно помощите за тях. В контраст с официално декларирани цели за обществена загриженост, за необходимост от отстраняване на бариерите пред участието на инвалидите в живота на обществото и от развитие на техния потенциал основният резултат от прилаганите административни инструменти и норми е намаляване на финансовите потоци в и към тази област. Това е съпроводено с умишлено поддържани дефицити от знание, промени „на сляпо“ в отделни части на системата, липсващи ценности и неглижиране на последици и щети за живота и здравето на хората.

Политиката срещу бедността и социалното изключване в България (М. Желязкова) е анализирана през призмата на несъответствието между обещани и действителни резултати. Независимо от множество приети национални стратегии и в рамките на лъкатушещите насоки в ЕС тясното разбиране на социалната политика в областта не адресира основните генератори на бедност в страната. Фрагментарните мерки, подчиняването на политики за каквато и да е заетост, отказът за поставяне на благосъстоянието в центъра на публичните политики, отсъствието на политическа воля за ясно идентифициране на проблемите, поддържането на високи неравенства при неглижиране на добре известни научни резултати за щетите от тях, силно изразеният антиразвитиен характер на преразпределителната политика и ерозията на социалната солидарност имат като резултат селективна предпазна мрежа в краен случай и като последна инстанция, но не могат да предложат адекватни мерки за намаляване на бедността и неравенствата в страната.

Втората тематична група е насочена към анализи на договорния потенциал при формиране на политики в различни области.

Първата студия (Ж. Цонева) е насочена към анализ на дигитализацията на публичното управление и ефектите за труда при конструираните социално-класови дистинкции. Изследват се противоречиви ефекти от дигитализацията и автоматизацията и по-точно – прехвърлянето на разходи, труд и време от мени-

джъри към работници, от бюрократи към граждани, от производители към потребители и клиенти. Общият резултат е не намаляването, а скриването на труд и ерозия на идеята за ефективна и бързо реагираща държава. Така дисбаланси в договорния потенциал на различни заинтересовани страни не позволяват публичните политики да са плод на „рационална“ или „демократична“ дискусия върху публичния интерес и „доброто управление“.

Във фокуса на обсъждането на пенсионната система (В. Григорова) са последователни законови промени при създаването и реорганизирането на втория стълб на системата, основани на лобистки натиск, насочен към пренасочване на публичен ресурс към частни структури. Създаването, развитието и реформирането на втория капиталов стълб в частни дружества се осъществява с активната роля на заинтересовани страни. Ефекти от това развитие са например увеличаване на дефицита на пенсионната система, ясно изразени дисбаланси между доходността и печалбите, въвеждането на данъчни облекчения за вноските в резерва, който следва да гарантира пожизнени пенсии и същевременно превръщане на пожизнената пенсия в привилегия за тесен кръг осигурени лица. Изводът е, че само ако успеят да създадат достатъчно силни лобита в законодателната власт, осигурените лица могат да защитят своите колективни интереси за осъществяване на необходимата структурна реформа в пенсионната система.

Главата „Неолиберализмът и НПО“ (Св. Стаменова) обсъжда три етапа на трансформация на неправителствените организации в България – от мозъчни тръстове с пряко влияние върху законодателната политика и създаване на паралелен на държавата център на власт, през изграждане на клиентелистки мрежи от НПО с влияние върху вземането на решения на местно ниво, до институционализирането им в основен доставчик на социални услуги. Това става възможно благодарение на неолибералната идеология и практика, която трябва да комерсиализира социалните услуги, да ги предостави на частни актьори и да ги подчини на пазарни и бизнес модели на функциониране при нарушени принципи на справедливост и освобождаване на държавата от „социалното“ в социалните политики. Така частни доставчици, на основата на лобиране и силно привилегирован политически достъп, могат да си избират сегменти от социалната дейност, които са най-печеливши, докато държавата се „раздържавява“ и отдава социални и други дейности на концесия и приватизация, а социалният договор между правителството и гражданите е пренаписан.

Следващата глава анализира ролята на медиите в политиката и социалните промени (Кр. Трендафилова). На фона на негативни последици от глобализацията като уронване на културните основи на националните общества, нарушаване на социалните връзки и превръщане на света в много по-уязвим медийната среда се разглежда като един от факторите, участващи пряко във формирането на идентичността на личността и общността. Но средствата за масова информация могат да спомогнат както за по-лесното протичане на процесите на промяна и по-бързото въвличане на хората в политиките, които пряко или косвено ги засягат, така и за забавянето и затормозяването на този процес, дори и за насоч-

ването му в неправилна посока в зависимост от това кой как оперира с медиите и кой има повече финансови средства и властови ресурси.

Третата тематична група дискутира проблеми пред иновациите и предприемачеството в различни сфери (земеделие, култура, интеграция на бежанци и местни политики).

Анализът на политики в подкрепа на иновации в земеделието (Св. Стоева) очертава несъответствие между реалните нужди на фермерите и прилаганите мерки и програми; насърчаване на линеен тип иновации, при който ролята на фермера е сведена до пасивен изпълнител на решения, които невинаги отразяват реалните нужди на земеделския сектор; липса на достатъчно сътрудничество и трансфер на знания между науката, фермите и други институции, участващи в иновационния процес, и необходимост от по-консолидирано разбиране сред заинтересованите страни какво е интерактивна иновация и какви дейности (като сътрудничество и съвместно създаване) тя предполага. Съществуващият дисонанс между политики и потребители на тези политики е функция на прилагания модел на политики от горе надолу.

Главата за политиките в областта на културата (З. Драганова) проследява противоречието между културата като проводник на доминантни идеологии, от една страна, и културата в търсене на пазарни ниши, от друга. Неблагоприятните данни за участието в културния живот в България в силна зависимост от доходи противостои на идеите за демократизацията на културата, разбирана като увеличен достъп до съществуващата културна продукция. Същевременно липсващи културни политики ограничават възможностите за културно предприемачество, стесняват обхвата на ангажираните общности, могат да съдействат за противопоставянето на различни групи и общности и водят до висока зависимост от държавно финансиране.

Обсъждането на възможностите за осъществяване на предприемачество от страна на бежанци в България (К. Манолов) демонстрира ясно изразено несъответствие между нормативните рамки и практическото им приложение. Това предприемачество фигурира като индикатор за интеграция на лицата, получили международна защита в различните национални стратегически документи, но на практическо ниво, когато изобщо го има, се осъществява главно в резултат на подкрепа на неформални мрежи и неправителствения сектор. Сходно на другите сфери, политиките и мерките, предприемани по отношение на бежанците, не се обсъждат и съгласуват нито с тях, нито с местното население, за да се потърсят възможни мостове за интеграция. Вместо това политически механизми поддържат различните общности разграничени и раздалечени.

Главата за местните политики (В. Ганчева) представя резултати от две социологически изследвания в община Кресна през 2019 г. – едното за удовлетвореност от публични услуги и интерес към форми на пряка демокрация, второто за ролята на гражданите и тяхното участие в управлението. Възможностите за скъсяване на дистанцията между гражданите и администрацията се обвързват с необходимостта от стимулиране на когнитивна (информация и знания), социал-

на (умения за демократични практики и решаване на конфликти) и емоционална (разпознаване и приемане на ценности) компетентност.

Представените във втората част на колективната монография анализи, основани на богат емпиричен материал, в различни сфери на обществения живот отразяват като ехо различни аспекти и аргументи в подкрепа на разработената в първата част концептуална рамка за изследване на публичните политики. Констатираните сходни проблеми и тенденции потвърждават необходимостта от обогатяване, прецизиране и задълбочаване на начина, по който публичните политики се разглеждат, изследват, формулират и прилагат. Подобните негативни ефекти от процесите на вземане на решения, силно контролирани от властващи елити, в различните изследвани сфери предполагат търсене на алтернативи и инструменти за тяхното преодоляване.

Затова последната част на публикацията (Д. Минев) предлага оригинална концепция за 'Добро общество' чрез развитие на капацитета на обществото само да подобрява своето състояние и разработва нов подход за Индекс за социален прогрес чрез: а) реконструиране на системите за производство на знание; б) реконструиране на механизмите за селекция на управляващи; в) прилагане на механизми и инструменти за неутрализиране на слабостите на представителната демокрация.

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ
И СОЦИАЛНИ ПРОМЕНИ.
ТРУДНИЯТ ПЪТ КЪМ
ДОБРО ОБЩЕСТВО

Българска
Първо издание

Редактор *Мариета Станкович*
Художник на корицата *София Попйорданова*
Графичен дизайнер *Ваня Кривокапова*

Формат 70×100/16
Печатни коли 34

Печатница на Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“
1113 София, ул. „Акад. Г. Бончев“, бл. 5

www.press.bas.bg

ISBN 978-619-245-277-3 (print)

ISBN 978-619-245-278-0 (online)

Тази колективна монография е подготвена от секция „Публични политики и социални промени“ на Института по философия и социология при БАН.

Водещата идея е, че за да се разберат публичните политики, трябва да изоставим мантрата за многобройни равнопоставени участници при формирането им и да се фокусираме върху доминиращия социален актьор – властващите елити и тяхната групова рационалност. Емпиричните изследвания от 50-те години на миналия век, основани на тази идея, по-късно попаднаха под натиск и заглъхнаха. В края на XX и началото на XXI век обаче интересът към нея се възражда. Така много особености на различните видове публични политики, които изглеждат странни или дори неприемливи за широката публика, могат да получат адекватно обяснение. Описаното състояние на публичните политики е допълнено с представа за „добро общество“.

Резултатите от прилагането на такъв подход може да бъдат интересни за широк кръг читатели: студенти, учени, изследователи, политици, практици и хора, интересуващи се от проблемите на публичните политики и общественото развитие.

www.press.bas.bg
9 786192 452780