

МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ¹ – ИНСТИТУЦИОНАЛЕН АВТОПОРТРЕТ

Екатерина Карамфилова

„Имах амбиции да стана *европейски* фермер. Наивник!
Защото си мислех, че ако имам амбиция и качества, това е
достатъчно, за да работя и да успявам. Не си давах сметка,
че има *българска администрация* и български чиновници.
Отидете, в което искате учреждение и поискайте документ,
касаещ нашия бизнес. Ще ви дадат документ от 98-а годи-
на! На другия ден идва друг и казва – това не важи! Пълен
..., хаос! Искаме *правила!*“

Димитър Георгиев, фермер от Троян
Из „Лица на отчаянието“, репортаж на „Панорама“ (излъ-
чен по Канал 1 на БНТ на 19 септември 2008 г.)²

The Bulgarian Ministry of Agriculture and Food – Institutional Self- portrait – by Ekaterina Karamfilova³

As an EU member-state Bulgaria is expected to make *legitimate* for the Bulgarian society *public policies* thus providing for the conditions needed for intensive socio-economic development. However, the first three years of membership experience testify to ineffectiveness of the membership which finds

¹ По-нататък в текста наименованието на Министерството на земеделието и храните се изписва със съкращението – МЗХ. При назоваването на други министерства са използвани следните съкращения: Министерство на външните работи – МВНР; Министерство на вътрешните работи – МВР; Министерство на здравеопазването – МЗ; Министерство на икономиката и енергетиката – МИЕ; Министерство на културата – МК; Министерство на правосъдието – МП; Министерство на транспорта – МТ; Министерство на образованието и науката – МОН; Министерство на труда и социалната политика – МТСП; Министерство на регионалното развитие и благоустройството – МРРБ; Държавна агенция за младежта и спорта – ДАМС.

² Източник: <http://infocenter.bnt.bg/content/view/full/2751>, посетен на 03.01.2009 г.

³ Ekaterina Karamfilova is a doctoral student at the Department of European Studies, Sofia University, Bulgaria. Her academic interests refer to policy science, and especially, to the institutional capacity of Bulgaria of making public policies as a stake for effective EU membership. e-mail: forsselle@abv.bg

most direct expression in the extremely low absorption rate of the EU granted public funds as well as in funds' misuse.

This case study considers the *deep problem* /hiding behind the above-mentioned external manifestation/ to be - *the lack of institutional capacity for public policy-making in Bulgaria's public sector government*, i.e. the lack of capacity for European integration, which is a process of public policy-making itself. Contrary to the explanation approach inherent to Bulgarian political elite - finding, accusing and punishing culprits for money abuse, - in the scientific perspective of *historical sociology* this article examines the structural logic in the behavior of participants in policy-making process as determined by the general character of social life which validates and even imperatively requires a certain kind of institutional behavior.

For the needs of the empirical analysis the notion of *institutional culture* was introduced – it is viewed as a specific manner of work in a given public institution carrying out the policy-making process. The institutional culture results from the structural and values' related aspects of the institutional environment in which policy is made. The empirical analysis of the institutional culture of the Bulgarian ministry of agriculture and food in making the Policy in the field of agriculture and development of rural areas reveals a systematic character of the institutional environment in which this very policy is made asking for this specific manner of working. However, this institutional environment *doesn't guarantee the public character of the policy-making process in this policy field* – on the contrary, it allows for the abuses found by the European Commission. Furthermore, and most important, it doesn't allow for the provision of due society oriented results needed for intensive socio-economic development and effective EU membership.

1. Обосновка на изследователския проблем

Съвременният свят е изправен пред сериозни глобални предизвикателства – изостряне на суровинно-енергийния проблем, поява на нови глобални икономически играчи и засилване на конкуренцията помежду им, нарастване на цените на хранителните продукти, екологична криза и пр. (Шикова, 2008). На тях държавите, членуващи в Европейския съюз (ЕС), отговарят с *партньорство* в задълбочаването на *процес на европейска интеграция като предварително условие за изграждане на потенциал за развитие, в резултат на*

което ще стане възможно справянето с тези предизвикателства. Този процес се изразява в съвместната реализация на цели, които държавите членки постигат *заедно* по-успешно, отколкото самостоятелно – устойчиво развитие на икономическите дейности и висока степен на конкурентоспособност, повишаване на жизнения стандарт и на качеството на живот на техните граждани и т.н.⁴ Съдържанието на целите не е случайно – те описват основните свойства на общества, способни да се справят с посочените глобални предизвикателства. Постигането на целите обаче е възможно само ако всяко от отделните национални общества, изграждащи ЕС, притежава способност да генерира темп на постоянстващо социално-икономическо развитие. Ето защо постигането на посочените цели – т.е. *ядрото на самия интеграционен процес* – се реализира чрез *партньорство* между държавите членки в договарянето на обществено-легитимни – *публични* – политики в рамките на институциите и органите на ЕО/ЕС и в обезпечаването на осъществяването им от *публичните* институции на държавите членки. *Обществено важните резултати от публичните политики създават ресурсите за дължимо и очаквано социално-икономическо развитие.* Следователно действителната *способност* – капацитет – на *основните обществени институции* на всяка държава членка да провеждат *публични политики* представлява условие за ефективност на процеса на европейска интеграция, поради което институционалният капацитет е и залог за справянето с посочените предизвикателства.

Членството на България в ЕС поставя изискването и тя да даде своя национален принос в *съвместното* постигане на целите на процеса на европейска интеграция. С други думи изисква способност (капацитет) и на българските публични институции да провеждат публични политики. Тригодишният опит на България като член на съюза⁵ обаче не е повод нито за български, още по-малко за европейски оптимизъм. Отношенията между страната ни и ЕС, които, следва

⁴ Целите на интеграционните процеси са посочени като задача на Европейската общност в чл. 2 от Договора за създаване на Европейската общност, подписан в Рим на 25 март 1957 г., в сила от 1 януари 1958 г.

⁵ Изследването е с актуалност към началото на 2010 г.

изрично да се подчертае, не са различни в типологически план на разглеждане от тези на Румъния и ЕС, дават свидетелства по-скоро за проблематичност, отколкото за ефективност на българското членство и дължим принос в реализацията на интеграционните процеси.

Неефективността на българското членство може да бъде илюстрирана с поредица от примери. Тук ще посочим някои от тях.

В Доклада на Европейската комисия от юли 2008 г. относно управлението на средствата от Европейския съюз в България⁶ се казва следното:

България среща трудности при много от тези програми (предприсъединителни програми ФАР, ИСПА и САПАРД и други финансови инструменти на ЕС – б. м. Е.К.) и трябва да покаже, че са създадени структури за стабилно финансово управление, които функционират ефективно. Административният капацитет е слаб. Освен това има сериозни твърдения за нередности, както и подозрения за измами и конфликти на интереси при възлагането на договори“ (с. 3). „България не е в състояние да се възползва пълноценно от това подпомагане (средствата, отпускани по финансовите инструменти на политиката за сближаване на ЕС – б. м. Е.К.) поради сериозни слабости в административния и съдебния капацитет на местно, регионално и централно равнище (с. 12).

След поредица от ескалиращи забележки на Комисията и липса на резултати от страна на България стават факт и конкретни наказателни мерки срещу страната – временно спиране на финансиране по предприсъединителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД, отнемане на акредитациите на Централното звено за финансиране и договаряне (в Министерството на финансите) и Изпълнителната агенция „ФАР“ (в Министерството на регионалното развитие и благоустройството). Мерките на комисията кулминират в окончателното спиране на 220

⁶ Доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета относно управлението на средствата от ЕС в България от 23.07.2008 г, достъпен на http://www.europe.bg/upload/docs/bulgaria_report_funds_20080723_bg.pdf, посетен последно на 29.01.2009 г.

млн. евро по програма ФАР в края на ноември 2008 г., което според комисаря по разширяването (О. Рен) „се случва за пръв път в ЕС“.

Ако зад горния пример може да бъде разпозната политическа заинтересованост на Комисията като основна институция на ЕС, защитаваща интересите на самия интеграционен процес, то неопровержимо доказателство за неефективност на членството на България представлява слабата ѝ способност за усвояване на целевите средства по политиката за сближаване на ЕС след присъединяването. България е на последно място в условната класация на държавите членки по дялово усвояване на предвиденото за съответната страна финансиране от ЕС⁷. Сравнение по този показател между страната ни и други новоприсъединили се източноевропейски държави (през първите три години на тяхното членство, т.е. в периода 2004–2006 г.) свидетелства за *значително изоставане* на България⁸. Точно това е белег за неефективност на членството поради следната причина – политиката за сближаване на ЕС има за цел да повиши потенциала на отделните национални общества, изграждащи ЕС, за пълноценно участие в процеса на интеграция, изразяващо се както в извличане на ползи от него, така и в даване на собствен дължим принос в постигането на общосподелените цели на интеграцията. Ниските стойности на усвоените средства по тази политика са, в крайна сметка, показателни за също така слабото повишаване на потенциала за интеграция на България, а оттам и на ефективността на самото членство. Ето защо зад неефективността на членството, намираща непосредствен *външен*

⁷ „Към началото на 2010 г. по седемте оперативни програми са изплатени близо 208 млн. евро. ... Усвояването на средствата е едва 2,6 % за три години (от общо близо седемте милиарда евро, предвидени за България по политиката за сближаване на ЕС в периода 2007–2013 г. – б. м. Е.К.).“

Източник: „България последна в ЕС по усвояване на еврофондове“, статия във в. „Труд“ от 15.01.2010 г., достъпна на: <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=344352>, посетен последно на 17.01.2010 г.

В. „Труд“ цитира изказване на Жан-Мари Сейлер, директор в Главна дирекция „Регионална политика“ в Европейската комисия.

⁸ За сравнение вж. изследването „Структурни фондове на Европейския съюз – практики от новите държави членки“ (2007), изготвен от Европейски център за обучение Лактеа по поръчка на Института по публична интеграция и европейска интеграция.

израз в неспособността за усвояване на предвидения за страната ни ресурс за развитие, се крие *същинският проблем* за неспособността да се използват възможностите на членството за социално-икономическо развитие.

Примерите в подкрепа на твърдението, че българското членство в ЕС е проблематично, могат да бъдат продължени. Такива са още:

- включените в Договора за присъединяване на страната към ЕС предпазни клаузи, които да бъдат задействани с цел предпазване на интеграционните процеси от сътресения, в случай че страната ни се окаже неспособна да изпълнява поетите по силата на договора ангажименти;
- обвързването на членството на страната от 01.01.2007 г. с механизъм за сътрудничество и проверка, предназначен да отразява и оценява напредъка на България в борбата с корупцията и организираната престъпност, които според комисията „заплашват функционирането на вътрешния пазар в ЕС“⁹.

⁹ Тази оценка дава комисията в мониторинговите доклади относно степента на готовност за членство в ЕС (изготвяни в периода 2005–2006 г.). Макар и в доклада от септември 2006 г. тя да препоръчва членство на България от 1 януари 2007 г., «пазителката на интересите на Общността» се ангажира със създаването на споменатия механизъм за сътрудничество и проверка в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност. Механизмът е въведен и по отношение на Румъния.

Същността на механизма се състои в обособяването на показатели, по които Комисията отчита извършеното от България, за да прецени напредъка ѝ в посочените области. Извършеното бива отчетено (през февруари на всяка календарна година) и оценено (през юли на всяка календарна година) в т. нар. Доклади за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка.

Ето какво се казва в оценъчния доклад от 23 юли 2008 г.: България среща трудности при много от тези програми (предприсъединителни програми ФАР, ИСПА и САПАРД и други финансови инструменти на ЕС – б. м. Е.К.) и трябва да покаже, че са създадени структури за стабилно финансово управление, които функционират ефективно. Административният капацитет е слаб. Освен това има сериозни твърдения за нередности, както и подозрения за измами и конфликти на интереси при възлагането на договори“ (с. 3 на доклада). „България не е в състояние да се възползва пълноценно от това подпомагане (средствата, отпуснати по финансовите инструменти на политиката за сближаване на ЕС – б. м. Е.К.) поради сериозни

- протестите на българските фермери през 2008 и началото на 2009 г. заради трудностите – дори невъзможност за бизнес, – които създават на тяхната икономическа дейност спрените средства по програма САПАРД¹⁰;
- индексът на глобална конкурентноспособност на България, който е по-нисък от този на страни извън ЕС, като Украйна, Мароко и Колумбия, като нито една друга държава член на ЕС не попада в класацията след страната ни¹¹. Този факт поставя под съмнение партньорския ѝ потенциал, както и ефективността на участието ѝ в съвместното постигане на цитираните интеграционни цели и т.н.

слабости в административния и съдебния капацитет на местно, регионално и централно равнище“ (с. 12 на доклада).

Следваща оценка на напредъка по механизма Комисията представя през лятото на 2009 г. в пореден свой доклад. Въпреки че отчита „някои обнадеждаващи прагматични действия за повишаване на ефективността на съдебната власт и за по-активна борба с корупцията и организираната престъпност“, Комисията счита, че: „съществуват много недостатъци, които българското правителство трябва спешно да отстрани“ (с. 9 на доклада).

Източници:

Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 23.07.2008 г., достъпен на – http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/pre_accession/key_documents/index_bg.htm, посетен на 29.01.2009 г., както и

Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 22.07.2009 г., достъпен на

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0402:FIN:BG:PDF>, посетен последно на 25.07.2009 г.

¹⁰ Вж. подробно по-нататък тук.

¹¹ Вж. доклада на Световния икономически форум „The Global Competitiveness Report 2009–2010“, достъпен на – <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>, посетен последно на 11.01.2010 г.

Данните, отнасящи се до България, както и класирането на страната по отношение на други индекси, са обобщени и анализирани от екип на Института за пазарна икономика в доклада „България в международните класации – 70 мерки за повишаване на благосъстоянието в България“, достъпен на http://ime.bg/70_Measures_IME.pdf, посетен на 29.07.2009 г.

Всички тези примери могат да бъдат приведени под общия знаменател на *практически доказаната неефективност на членство на България в ЕС*. Ефектът от нея е негативен както по отношение на българските, така и на европейските граждани. На българските граждани – защото те не могат да се възползват от предимствата, които *пълноценното* членство на една страна в ЕС би предоставило на своите граждани. А на европейските граждани – защото присъствието на България в ЕС ги ощетява като европейски данъкоплатци. Харчат се, за да не кажем – „крадат се“, европейски средства, без да се постига целеният резултат – укрепване на партньорския социално-икономически потенциал на България за интеграция. Последното обаче рефлектира пряко върху способността на съюза да отговори адекватно на споменатите глобални предизвикателства на съвременния свят, което е най-сериозният проблем. Без да преувеличаваме тежестта на българския проблем в сравнение с този на Румъния, все пак трябва да се отчете, че новата ситуация, която е без аналог при предишните кръгове на разширяването на ЕС, поставя много сериозни препятствия пред възможността за последващи присъединявания на страните от Западните Балкани, а също и на Турция.

Ето как проблематичността на българското членство, заплашваща да се превърне в криза на отношенията между България и ЕС¹², се оказва залог за бъдещето на ЕС и респективно за съставлящите го

¹² Мерките, които Комисията предприе срещу България в края на ноември 2008 г., бяха съпроводени с критики и недоволство от страна на управляващите, намекващи за ответни наказателни мерки от страна на България като блокиране на Плана за възстановяване на европейската икономика (предложен от Комисията на Европейския съвет в края на 2008 г. – б. м. Е.К.); задействане на чл. 36 от Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС и т.н. Нападките и заплахите спрямо Брюксел кулминират в изказването на председателя на БСП-София Румен Овчаров, който коментира ситуацията по следния начин: „Не мисля, че е разумно при тази политика, която води Комисията към България, ние да продължаваме да даваме пари, които после по никакъв начин не получаваме обратно.“ Р. Овчаров има предвид отказ от изпълнение на ангажимента на България, произтичащ от споменатия План за възстановяване на европейската икономика, който предвижда държавите членки да предоставят допълнителни финансови средства на институциите на съюза, с които те да реализират възстановителните мерки, предвидени в плана. Самата Комисия не коментира официално заплахите на България по неин адрес.

държави членки, в това число и България. И тъкмо защото залогът е толкова важен, става важен и предметът на настоящото изследване – капацитетът на България за европейска интеграция.

Тук търсим отговор на въпроса *способна ли е България да провежда публични политики по устойчив и съответстващ на стандартите в ЕС начин*. Следвайки парадигмата на историческата социология, този текст изследва устройството на институционалната среда, която предопределя начина на действие на субекта, реализиращ политиката, а поради това и качеството на неговия резултат. В основата на подхода на историческата социология стои разбирането, че структурната логика на поведение на участниците в публичните процеси е обусловена от общия исторически характер на социалния живот, който поддържа/валидизира и даже императивно изисква един или друг тип институционално поведение¹³. Всъщност ходът на общественно-историческия процес зависи от това какви са участниците в него и в какви структурни отношения влизат те помежду си. Изборът на възприетия подход не е очевиден, поради което се нуждае от аргументация.

Обвързването на резултатите от публичното действие със структурните характеристики на институционалната среда, задаваща граници пред действията на субекта на политиката, не получава дължимо внимание в България. На първо място, защото заварената институционална уредба изглежда в очите на ангажираните в публичното управление като естествена¹⁴ (и следователно сякаш безалтернатив-

Източник: „Бюджетът – с нова макрорамка. Овчаров: Не е разумно да даваме пари на Брюксел, които после не получаваме обратно“, в „Стандарт“, 27.11.2008 г., статия, достъпна на – <http://www.standartnews.com/news/details/id/16915/>, посетен последно на 30.01.2009 г.

¹³ Вж. статията на Д. Смит върху трудовете на Б. Муур и по-специално върху „Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World“ в сб. „Vision and methods in historical sociology“ (1984), 327–340.

¹⁴ Както ще стане ясно в хода на анализа, отговорите на респондентите, върху които той стъпва, свидетелстват за наличието на специфичен маниер на работа на българската администрация, който се проявява във ФО на непублични политики. Ако служителите поне подозираха за проблемния от гледна точка на публичността на политиката характер на маниера на тяхната работа, едва ли биха представили точно тези отговори в своята официална позиция до Министерски съвет. Откъдето следва, че начинът на работа на собственото министерство действително е възприе-

на); и на второ (като следствие от първото), заради съществуващата нагласа да се търсят само виновни лица¹⁵, които провалят иначе добре замисленото и съпроводено с усилия управленско начинание¹⁶.

Иначе казано, причината за неефективността на институциите не се търси в тяхното *устройство* и произтичащия от него *начин на функциониране* – търсени и наказвани /в най-лошия случай с уволнение/ са служителите, даващи и получаващи подкуп¹⁷. Налице е следната верига от привидности – липсват общественозначими публични резултати, защото се дават и получават подкупи, а подкупи се дават и получават, понеже има неморални и алчни хора; следователно, ако бъдат отстранени, всичко ще потръгне.

Проблемът в случая е, че следствието (корупцията) се приема за пораждаща (и обясняваща) проблема причина. Поради структурния дефект в институциите, неспособни да гарантират обществения интерес (а чрез него косвено и множеството частни), частните интереси намират начин да се защитят чрез заобикаляне на правилата и корумпиране на чиновниците. Ето как корупцията (във всичките ѝ проявни форми) се превръща в легитимно средство за преодоляване на институционалната неефективност и става систематична, а не локално и изолирано явление¹⁸. Така вторичният феномен – корумпираност на институционалната система – започва да изглежда като изходен; изглежда, че главният проблем на системата е, че е

ман като нормален, естествен и сякаш единствено възможен, поради което отговорите могат да бъдат съобщени на администрацията на Министерски съвет без всякакво притеснение.

¹⁵ „350 некадърни чиновници ни закопаха пред Брюксел“, казва лидерът на ДПС Ахмед Доган в интервю пред в. „Труд“ от 4.08.2008 г.

Източник: http://www.trud.bg/showarchive.asp?statid=63488&rubr=0&izd=2&fs_ize=&swidth=800&tr=1&im=08&id=04&iy=2008, посетен на 30.01.2009 г.

¹⁶ Още през 1844 г. Карл Маркс пише, че „в самия принцип на бюрокрацията е да скрива проблема в собствената си организация, като го представя като нечие неразпоредителство“, вж. Маркс, 1984: 182–183.

¹⁷ „Общият порок на преобладаващите подходи в дефинирането на корупцията е, че те я свеждат до отделен акт на взаимодействие между две свободни в избора си на поведение лица, а не като широкоформатен обществен процес, в който действащите лица изпълняват своеобразна роля.“ Вж. Димитров, 2005: 20–21.

¹⁸ Вж. Dimitrov, Danchev, Karamfilova, 2008: 31.

корумпирана, а не както е в действителност – че обществената неефективност ражда систематичната корупция.

По този начин се създава привидност за разбиране на проблема, но се изключва именно практическата възможност той да бъде трайно решен. Но тъкмо защото обичайният пеналистки подход („кой е виновен?“) не търси причината за корупцията в характера на институционалното устройство, а в човешката неморалност и корист, той не постига резултатите, които биха искали да видят както българските граждани, така и европейските партньори на България. Откъдето следва, че той е непригоден за решаването на проблема с неефективността на българското членство в ЕС.

Ето защо аргументирането на съвършено различна гледна точка, освен изследователска уместност, придобива и изключителна важност в управленската реалност. Вместо да държи виновни лицата за обстоятелствата, чиято жертва те самите са, перспективата на историческата социология вижда корена на проблема в *характера на институционалното устройство като структура от надлични отношения, пораждани от обществените отношения извън самата институция*. Под характер на институционалното устройство се разбира специфичен *модел* от устойчиви, взаимнодопълващи надличностни отношения, в чиято мрежа се реализира публичната дейност. Този характер произтича от особеностите на социалния живот, в рамките на който действат съответните институции. С други думи, институционалният капацитет не е механична сума от ситуации и свойства на администрацията в нейния организационен и кадрови аспект. Обратно, организационните и кадровите аспекти са важни само като взаимнодопълващи се (и поради това – взаимно проясняващи се) елементи на общия модел¹⁹, чиято специфика се задава от обслужваните от институцията обществени практики.

Самото допускане обаче, че има общ *структурен модел*, а не отделни ситуации и отделни (виновни) лица, поставя изискването това допус-

¹⁹ Взаимната обвързаност между процедура и човешки ресурси в институционален модел на управление е посочено от Г. Димитров в статията му „Прикачването на България към ЕС: няколко аргумента за необходимостта от нова конституция“ (2008). Вж. Димитров, 2008, както и Danchev, 2008.

кане да бъде доказано. Поради което възниква и конкретната изследователска задача – в емпиричния живот на българската администрация да бъде намерена достатъчно дълга редица от „свойства“ (особености), които да имат общ, систематичен характер в посочения смисъл.

За целите на настоящото изследване е използвана емпирична информация, набрана чрез институционална анкета на Министерския съвет²⁰ „За оценка на практиките за стратегическо планиране“.

²⁰ През април 2008 г. в администрацията на Министерския съвет започва изпълнението на финансиран от ЕС *Туининг проект* BG/06/IV/0T/01 „Укрепване на капацитета на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основните политики и разработване на съгласувани стратегически решения“. Проектът се реализира от дирекция „Стратегическо планиране и управление“ (администрация на Министерския съвет (по-нататък изписвана със съкращението – АМС)) в партньорство с френски и литовски академични и правителствени институции. Проектът е на стойност 1,65 млн. евро и подлежи на изпълнение в рамките на 18 месеца.

Целите на проекта са: 1. да засили капацитета на дирекция „Стратегическо планиране и управление“ (АМС) за извършване на анализи и наблюдения върху разработването и изпълнението на секторните стратегии и тяхното обвързване с приоритетите на правителството; 2. чрез обучение да създаде умения у служителите на пет областни администрации за разработване и осъществяване на (между)секторни политики, 3. подобряване на координацията при разработване и осъществяване на политики на централно, областно и местно ниво и 4. да обучи висши представители на политическото и административното ниво в министерствата.

С оглед целите на проекта негови *бенефициенти* са широк кръг държавни институции и служители – дирекция „Стратегическо планиране и управление“ (АМС), министерствата, администрациите на областите Плевен, В. Търново, Смолян, Добрич и Стара Загора, както и висши представители на политическото и административното ниво в министерствата.

Постигането на посочените цели е осигурено чрез реализирането на дейности, обособени в четири *компонента*: 1. Укрепване на капацитета на администрацията на Министерския съвет; 2. Укрепване на капацитета на областните администрации; 3. Усъвършенстване на координацията между централната и териториалната администрация и 4. Обучение на служителите в администрацията.

Като примерни могат да бъдат посочени следните *дейности*: 1. провеждането на обучителни семинари за различни целеви групи от българската администрация (лектори са френски експерти); 2. преглед на пет публични политики (политика в областта на началното и средното образование; политика в областта на здравеопазването; политика в областта на регионалното развитие, политика за научни изследвания и политика за младежта), реализирани от МТСП, МЗ, МРРБ, МОН, МИЕ и ДАМС; прегледът се извършва чрез провеждане на интервюта на френски и литовски експерти със служите-

Структурата на въпросника, чрез който се регистрира първичната информация, възплъщава една стандартна европейска представа за етапите, субектите, процедурите и контролните механизми, които гарантират публичния характер на провежданите политики като предпоставка за тяхната ефективност и ефикасност. Инструментът е обособен в четири части, които следват етапите от цикъла на публичните политики: 1. формулиране, 2. одобряване, 3. изпълнение и 4. мониторинг, отчитане и оценяване на политиката²¹.

Разчленяването на процеса на ФОПП на неговите етапи и съответните управленски практики, реализиращи тези етапи, има следното

лите в посочените ведомства, а техните заключения целят да установят слабости в разработването и осъществяването на тези политики като предпоставка за набелязване на мерки за отстраняването им; 3. провеждане на интервюта със служителите в дирекция „Стратегическо планиране и управление“ (АМС) с цел да бъдат установени слабости в нейното функциониране и отново да бъдат набелязани мерки за повишаване на капацитета ѝ да осъществява своята компетентност и др.

За изпълнението на първия от тези компоненти е било необходимо да се идентифицира актуалното състояние на централната държавна администрация. За тази цел е проведена институционална анкета, иницирана от Министерския съвет, на която българските министерства са отговорили. Информацията е набрана чрез въпросник с полустандизирани въпроси. Той е разработен съвместно от чуждестранни експерти и служители на дирекция „Стратегическо планиране и управление“. Неговото предназначение е да събере емпирична информация за особеностите на подготовката, приемането, изпълнението и оценката на политики във всички сектори на публичното управление. Ето защо още в първия месец от изпълнението на проекта той е бил разпратен до 16-те министерства. Всички министерства отговарят на въпросите, поради което емпиричната информация, използвана тук, е изчерпателна. Попълненият въпросник е представен обратно в Министерски съвет с писмо, подписано от главния секретар на съответното министерство, *което превръща отговорите в официално становище на министерството*.

Анализът на събраната по този начин емпирична информация ще позволи на дирекция „Стратегическо планиране и управление“ да подготви и предложи мерки, насочени към преодоляване на констатираните дефекти в българските управленски практики на централно ниво.

За представянето на проекта е използвана информацията, достъпна на неговия сайт: – <http://www.twinning-govbg.eu/i.php/index.html>, посетен последно на 03.02.2009 г.

²¹ Обикновено изследователският модел „цикъл на публичните политики“ включва и още един етап, предхождащ споменатите, а именно етапа по „съставяне на политическия дневен ред“. Вж. Брайкова, 2003, Howlett & Ramesh, 1995 и др.

свойство: осветлява *институционалната култура* на ангажираните в управленските практики администрации. Под институционална култура се има предвид сложният и многоаспектен *набор от взаимовръзани елементи на поведението и ценностните нагласи* на служителите в дадена администрация, зависещ от характера на институционалното устройство в съответното учреждение. Институционалната култура е общият маниер на разпознаване на управленските задачи и начин на действие в определени ситуации, безотносително към конкретното им съдържание. Подчертаваме още веднъж, че структурата на институционалната среда обуславя и устойчивите практики, които са в основата на съответния институционален стереотип на поведение. Метафорично казано, тази структура носи в себе си „генетичния код“ на цялостния обществен живот и поради това е присъща (във вариращи степени) на всички публични институции. Следователно не става дума за начин на функциониране на отделна структура на публичната администрация, а за характера на функциониращата обществена система като цяло. Оттук и важността на въпроса за разпознаването на този „генетичен код“²² като предварително условие за адекватно идентифициране на проблема за „институционалния капацитет за провеждане на публични политики“.

Оттук изследователската задача се свежда до търсене на отделни характеристики на начина на изпълнение на всеки един от етапите на ФОПП, които биха потвърдили хипотезата, че институционалното поведение не е просто сума от постъпки, а именно устойчив модел на процедиране със своя специфична вътрешна съгласуваност. Получените отговори на правителствената анкета свидетелстват за българска специфичност на институционалната култура, постоянстваща във всички сектори на управление. Тази специфичност обаче не се вписва в (различна е от) стандартите на европейската практика за ФОПП.

За да бъде доказано това твърдение, многообхватното цяло – българската институционална култура на равнището на централната държавна администрация – ще бъде представено чрез негов характерен случай. Отговорите на Министерството на земеделието и

²² Повече за „скрития код“ като система от конструктивни принципи на всяка цивилизация вж. у А. Тофлър, 1991.

храните²³ не свидетелстват за някаква изключителност на институционалната култура на неговата администрация. Напротив, в тях в пределно концентриран вид откриваме характеристики, присъщи и на другите институции²⁴, реализиращи политики. Разликата между начина на работа в това министерство и останалите е само в обстоятелството, че присъщата на българската институционална култура систематика се проявява с много висока степен на отчетливост.

Аналитичното изложение, което следва, не изброява изчерпателно²⁵ всички (д)ефекти на българската институционална култура, разкрита в отговорите на МЗХ. То само проследява *общия характер, системната връзка* в идентифицираните недостатъци в процеса на реализация на

²³ По политиката в областта на земеделието и развитие на селските райони.

²⁴ Макар и изложението да е разгърнато чрез отговорите на едно министерство, анализът не държи настрана цялостната картина, свидетелстваща за типологическата монолитност на българската институционална култура. Напротив, в бележка под линия са посочени примери от целия информационен масив, които доказват, че отговорите на МЗХ потвърждават наличието (макар и във варираща степен) на тъкмо такава споделена от всички институции специфична култура, пък било то и „патологична“, както ще стане ясно. Сто процента от възможните отговори (случаи) на един въпрос са не 16, колкото са министерствата, а 31 отговора, колкото са попълнените въпросници по отделни политики – поради което дяловото разпределение на отговорите (случаите) по всеки от въпросите е представено като процент от 31 (колкото са сто процента).

²⁵ За целите на анализа са използвани 70 на сто от отговорите, на които МЗХ е могло да даде отговор – попълването на въпросника не предполага даване на отговор на всички въпроси – на места отговор може да бъде посочен само ако на предишен въпрос е отговорено по определен начин. Например, ако на въпрос 1.16 „Преминали ли сте някакво обучение за разработване на политика?“ респондентът е отговорил с „не“, то той не би могъл да отговори на въпрос 1.16.1: „Ако сте преминали обучение, моля опишете го на посоченото по-долу място ...“. МЗХ е могло отговори на 51 от общо 61 въпроса. Изследването е базирано на анализа на 35 от тези 51 отговора, т.е. 70 на сто от посочените отговори. Останалите 30 на сто от отговорите не представляват интерес за анализа, тъй като са със статистически характер – например въпрос 1.8 „Определете приблизителния брой документи, определящи политиката в съответствие от времеви период, който покриват“ с възможни отговори: „1. от 1 до 3 години, 2. от 3 до 7 години, 3. 7 години и повече и 4. друго, моля, уточнете“ или въпрос 2.1 „Определете приблизителния брой на документите, определящи политиката в съответствие с органа, който ги одобрява“ с възможни отговори: „1. Народно събрание, 2. Министерски съвет, 3. министър, 4. агенция и друго (моля, уточнете)“ и т.н.

управленските практики. По този начин авторът изпълнява поставената изследователска задача, т.е. доказва изходната хипотеза за наличието на *модел* от устойчиви отношения, в чиято мрежа бива реализирана „публичната“ дейност по провеждане на политики у нас.

Преди обаче да бъде разгърнато изложението, е необходимо теоретично да бъде изяснено какво е *публична политика*. Такава яснота е необходима, тъй като, както беше споменато в началото, големият изследователски, а и практически въпрос е – способна ли е страната ни да реализира не просто политики, а *публични* политики.

Авторите, занимаващи се с „науката за изработване и прилагане на политики“ (на англ. език „policy science“)²⁶, не са единни в смисъла, който влагат в понятието за „публична политика“. Заслужава да бъде споменато авторитетното за много изследователи определение на Дж. Андерсън²⁷, който доразвива общото определение за политика (в смисъл на англ. език „policy“²⁸) на К. Фридрих по следния начин: „относително стабилен, целенасочен курс на действие, осъществяван от един или множество актьори, насочен към справянето с определен проблем или повод за безпокойство“. Той добавя, че *публична* (на англ. език „public policy“) на свой ред „е политиката, реализирана от структурите на правителството и техните служители“, като допълва, че „неправителствени актьори и фактори също могат да оказват въздействие върху формирането на публични по-

²⁶ Обособяването на „науката за изработване и прилагане на политики“ (на англ. език „policy science“) в рамките на политическата наука е изяснено от О. Йанг и Л. Куин. Вж. Йанг, Куин, 2003: 8–9.

²⁷ Вж. Anderson, 2000:4.

²⁸ Тук следва да направим едно уточнение. То се отнася до стриктното разграничение, което политологическата наука прави между „politics“, т.е. „политическите процеси изобщо (...) – избори, парламентаризъм, партийна система и пр.“ (Танев, 2008:14), и „policy“, т.е. „определен вид дейност на съответни институции“ (Карасимеонов, 2001: 18–19). Макар, както е видно, българската политологическа наука да прави това разграничение, българският лексикален апарат не е дотам прецизен, че да отграничи едното от другото. И двете политологически понятия се превеждат като „политика“, като по този начин се губи съществената семантична разлика между тях. Ето защо тук ще употребяваме съществителното „политика“ в множественото му число – „политики“, имайки предвид именно „policy“. Само по този начин можем да постигнем понятийна коректност в изказа на български език.

литики“. И продължава: „основна характеристика на *публичната* политика е, че тя бива формирана и осъществявана от натоварените с власт лица“ (на англ. език „authorities“)²⁹ в една политическа система (к. м. – Е.К.). „Това, казва той, цитирайки Д. Истън³⁰, са хората, които са овластени от останалите членове на политическата система с отговорността да предприемат действия (политики), които обвързват гражданите, „*дотогава, докогато* “*натоварените с власт лица*“ *действат в рамките на своите роли.*

Следователно според този автор изпълнението на ролите в рамките на публичността на политиката съдържа и възможността действията на „овластените“ по формирането и осъществяването на тази политика да бъдат оспорени. Авторът е американец, т.е. представлява политическа култура, за която е сякаш очевидно, че това оспорване може да се случи, когато някой от авторитетите прекрачи границите на своята роля. Но основна предпоставка (която той не е споменал) оспорването да се случи, е съществуването на *публично легитимни граници на тази роля.* А това е възможно, ако „играенето на ролята“ е обвързано със спазване на правила, гарантиращи тези граници. Собственото съдържание на тези граници е реализирането на публичния (общ) интерес и поради това „играенето на ролята“ е легитимно, но е също толкова легитимно и оспорването на действията, прекрачващи границите и нарушаващи общия интерес. В условията на модерна представителна демокрация титулярите на интереси овластяват институционални субекти, които да провеждат систематичните действия – политики в защита на общия интерес. За да бъде той гарантирано защитен, неговите титуляри трябва да имат знание както за съдържанието на този общ интерес, така и за действията на органите на власт. Само така те биха могли да преценят дали тези действия са в защита или в ущърб на общия интерес, а и биха имали обратна информация за *резултата* от действието, кой-

²⁹ Пак там като пример за „authorities“ са споменати: „elders, paramount chiefs, executives, legislators, judges, administrators, councilors, monarchs, and the like“. Вж. Anderson, 2000: 4.

³⁰ На български език името на американския учен D. Easton е цитирано по Г. Карасимеонов. Вж. Карасимеонов, 2001: 17.

то е *критерият за защита на публичните интереси*. Тъкмо защото това не е действие на частни лица и са ангажирани като адресати лица, които нямат частни отношения помежду си при осъществяването на политиките, провеждането на тази политика е публично³¹.

Накратко, *публична* е политиката по решаването на обществени проблеми, чието формиране и осъществяване гарантира реализирането на *общия* интерес при възможност за титулярите му да оспорят съдържанието на политиката и нейните резултати. Това е възможно, ако ФО на политики е обвързано не просто с някакви формални правила, а с *дължими правила* (институционални предпоставки), които да гарантират *публичността* на политиката във всеки от етапите на нейната реализация. Тази публичност в процеса на ФОПП е единствената гаранция за очакваната *результатност на политиките* именно в съответствие с обществения интерес.

Ето защо в хода на изложението емпиричният живот на българската администрация ще бъде преценяван с оглед на такива *дължими* характеристики на институционалното устройство, които гарантират провеждането на *публични политики* в горепосочения смисъл. Направеният анализ ще докаже, че:

- съществува устойчив маниер на работа, а не сума от поведенчески ситуации;
- именно този маниер на работа³² не позволява извършваната работа да има характер на публични политики, но позволява прокарването на частни интереси³³,
- поради което катастрофалният резултат не е нито изненада,

³¹ Вж. Хабермас, 1995.

³² Този маниер на работа (институционална култура) обаче изглежда дефектен единствено по отношение на публичния интерес, който администрацията предполагаемо би трябвало да реализира чрез процеса на ФОПП. Независимо от членството на страната в ЕС, от резултатите на този модел са неблагоприятно засегнати, на първо място, българските граждани. Но от този модел произтича и неефективността на членството на България в ЕС, от която отново потърпевши са българските граждани чрез пропуснатите ползи от членството.

³³ В рамките на настоящото изследване преднамерено не е отделено внимание на въпроса за *заинтересованите от поддържането на модела субекти – лица, групи и партии*. Не защото този въпрос не е важен, а защото е предмет на друг анализ.

нито още по-малко персонална вина на лица; той е единствено възможният резултат или поне най-вероятният при този ма-ниер на работа – изразходвани публични средства в разрез с публичния интерес³⁴, довел и до логични протести на зърнопро-изводители и животновъди³⁵;

³⁴ В публикация от 07.03.2008 г <http://news.inbox.bg> (посетен последно на 29.01.2009 г.) пише: „ЕК е изпратила писмо до българските институции, с което уведомява за наложената санкция. Тя ще е в сила до приключване на *разследване за измами* при усвояването на средствата по програма САПАРД. Спрени са парите за подобряване на преработката и маркетинга на селскостопански и рибни продукти. Писмото е подписано от директора на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ в ЕК Жан-Люк Демарти.“

На 27.06.2008 г. същият източник информира за още две спрени мерки по СА-ПАРД: „Развитие и диверсификация на икономическата дейност в селското стопанст-во“ и „Инвестиции в земеделските стопанства“, които по данни на МЗХ възлизали на *183 млн. лева*. Майкъл Ман, говорител на комисаря по земеделието М. Фишер Боел, заявил, че „*по време на одита са открити значителни слабости в системите за кон-трол*, особено при процедурите за доставки. Поискахме от българските власти пове-че информация за отделни случаи, както и да представят най-късно до 31 юли план за действие как да се преодолеят систематичните слабости. Плащанията за България по трите мерки по линия на САПАРД няма да бъдат възобновени, докато нямаме увереност, че планът за действие се прилага добре, допълнил говорителят.

На 7 септември 2009 г. електронната медия Mediapool съобщава, цитирайки говорителя на комисията Майкъл Ман, че Европейската комисия възстановява спрени плащания за България по програмата САПАРД в размер на 110 млн. евро, 19 млн. евро от които „се размразяват незабавно и става въпрос за добросъвестни проекти без нарушения, които вече са подадени в ЕК. Останалите тепърва ще се подават в Брюксел за изплащане на още около 90 млн. евро.“

Източник:

„ЕК размрази 110 млн. евро по САПАРД, Брюксел даде още две години на фер-мите за покриване на евростандартите“, статия, достъпна на <http://www.mediapool.bg/show/?storyid=156131>, посетен последно на 22.10.2009 г.

³⁵ В протестите участват зърнопроизводителите и животновъдите (по-конкретно месо- и млекопроизводителите). От началото на членството на България в ЕС са били проведени близо 15 протеста на животновъди (предимно на млекопроизводители) с разлети хиляди литри мляко, като те са особено чести през втората половина на 2008 г. Причините за протестите се коренят в следното – по време на преговорите по глава „Земеделие“ България, за разлика от Румъния, е договорила плащане на европейски субсидии за земеделски производители на хектар обработваема земя, а не на глава добитък или литър мляко. И тъй като много малко земеделци притежават земя – едва

- следователно друг обществен резултат (изразходване на публични средства в публичен интерес и селскостопанско *развитие* като резултат) е възможен само при качествено друг институционален модел на работа.

Тези „монолитност“ и систематичност на самоописанието са конструирани от интерпретатора на отговорите (автора на този текст), който търси институционални гаранции за публичността на политиката, а *не са* плод на преднамерени отговори на злонамерен чиновник, целящ да дискредитира институцията, чийто служител е. Напротив, респондентът е отговорил пунктуално на поставените въпроси съобразно съдържанието им и ситуацията в министерството. Нещо повече, движейки се по ситуативната конкретика на предмета, за който говори, попълненият от МЗХ въпросник, носещ и подписа на главния секретар, съдържа и отговори (макар и твърде малко на брой), които са израз на позитивно самопредставяне³⁶ по отношение на търсената *публичност* на политиката.

около 10 на сто – те не могат да се възползва от преките плащания на ЕС. Със своите протести те искат от държавата тя да се намеси с преки плащания, за да бъде спасен животновъдният отрасъл. Държавата обаче не може да направи това, тъй като ЕК не го позволява, позовавайки се на забраната в чл. 87 и чл. 88 от ДЕО държавите да отпускат помощи на частни национални предприятия, за да бъде избегнато създаването на сравнителни предимства у едни национални производители за сметка на техните конкуренти в Единния пазар на ЕС. Създаването на сравнителни предимства на земеделските производители чрез модернизация на тяхното производство би трябвало да е било постигнато в подготвителните етапи на членството, а и в сегашните години на членство, в които програма САПАРД все още функционира. Спирането на финансирането по САПАРД заради административни злоупотреби при разходването на средствата заплашва да блокира дейността на земеделците и предизвиква допълнителното им недоволство, тъй като те не са в състояние да плащат на банките заемите, които са получили, за да съфинансират одобрените проекти по САПАРД. Държавата изплаща на бенефициентите паричната равностойност на спрените суми (около 200 млн. лв) от излишъка в държавния бюджет за 2008 г.

³⁶ Като пример за позитивно самоопределяне може да бъде посочен отговорът на въпроса: „Как използвате информацията от мониторинга и отчитането?“. Като оставим настрана установената по-нататък в текста нередовност на мониторинга и отчитането, както и тяхната недостоверност, служителят посочва, че информацията, получена от тях, бива използвана за „коригиране на политиката“, както и „за вътрешен контрол“. Смисълът на отчитането, наблюдението и оценката на политиката е да затвори цикъла

2. Анализ на емпиричния материал

Следва да бъде подчертано още веднъж, че с направения анализ авторът на настоящото емпирично изследване *не цели да установи нечия персонална вина*. Още по-малко търси умисъл или небрежност в извършването на деяние. Анализът не претендира да е правен, не регистрира спазване или нарушаване на писаните правила. Единствената цел, която си поставя авторът, е да докаже хипотезата, че *специфичният характер на българското институционално устройство оказва пряко въздействие върху резултатите от управленското действие*.

А самите резултати, намиращи израз в думите на цитирания български фермер, илюстрират различните порядъци, към които принадлежат присъщият на държавните институции в България начин на провеждане на *публични* политики, от една страна, и императивите на членството в ЕС, от друга.

I. Разработване на политиката

A) Стандартната европейска практика при разработването на *публични* политики изисква този процес да бъде ръководен от методологически правила, които да регламентират *ролите* (компететностите и на-

на публичната политика, като отчетите и резултати от наблюдението на изпълнението на политиката бъдат използвани за оценка на самата политика, а при необходимост и за нейната рационална промяна. Точно тази промяна потвърждава служителят.

На въпроса: „Как висшето ръководство на Вашата институция участва в процеса на разработване на политиката?“ респондентът е посочил отговор: „участва в определянето на визията“ и *не е* зачертал отговор: „участва в цялостния подготовителен процес“. Отговорът е пример за позитивно самоопределяне, тъй като свидетелства за реализиране на намерението на Закона за администрацията, според който функцията на административното ниво е да преобразува в документ, определящ политиката, визията на политическото ниво за развитието на определен социално-икономически сектор. В този смисъл политическото ниво не би трябвало да участва в цялостния подготовителен процес на текста, определящ политиката, което е потвърдил и самият служител. Други девет министерства обаче (или 48,4 на сто от случаите, т.е. почти половината от анкетиранияте) са посочили именно този отговор, който предизвиква съмнение дали стриктното разделение между политическото и административното ниво, което цитираният закон проповядва, бива реализирано в управленската действителност.

чина на действие) на участниците в процеса на нейното разработване. Методологията представлява интегриран *набор от дължими стъпки*³⁷, с които субектът на политиката трябва да се съобрази при разработването на стратегическия документ, за да бъдат гарантирани:

- еднородност, а оттам и съвместимост на съдържанието на секторните стратегически документи, като по този начин се гарантира работа на институцията по безличен (не субективен и не произволен) и устойчив начин;
- спазването на стандарта за всяка от дейностите в подготовката и реализацията на политиките, което осигурява качеството на тези дейности и е предпоставка за протичането им в очакваната последователност и с очаквания резултат;
- спазването на стандарта, от своя страна, осигурява и легитимност на самата политика за засегнатите от нея.

Спазването на определена методология поставя в рамки, *подрежда и съгласува* фазите и елементите в процеса на разработване на публични политики и го лишава от произволност, което на свой ред е предварителна институционална предпоставка за *публичността* на политиката.

МЗХ обаче посочва, че не следва *никаква методология*³⁸, когато разработва стратегически документи в областта на споменатата

³⁷ Като пример за тези стъпки могат да бъдат посочени: изисквания към вида и процедурните правила на работа на институционалните структури, които разработват документа; професионалните методи SWOT analysis (анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите) и др.; разработването на алтернативни варианти на политиката и извършването на оценка на въздействието на предлаганите алтернативи като предпоставка за рационален избор; обществени консултации със заинтересованите лица, обсъждане на стратегическия документ със заинтересованите административни структури и т.н.

³⁸ Спазването на задължителна методология е проблем и за останалите министерства – декларират, че „спазват“ методология в 67,7 на сто от случаите; признават, че „не спазват“ методология 25,8 на сто, а 6,5 на сто „не знаят“ дали спазват методология. От конкретизацията на отговорите обаче става ясно, че едва 31,7 на сто от документите, за които се твърди, че са с методологически характер, са същински методологически документи. Пример за същински методологически документ, макар и страдащ от известни слабости, най-голямата от които е факултативният характер на неговата употреба, е „Ръководството за стратегическо планиране и раз-

политика. На въпроса „какъв процес спазвате, ако не следвате методология?“ респондентът е отговорил по следния начин: „обикновено (следваме – б. м. Е.К.) структурата на разработени вече подобни документи или указания на международните организации *ФАО* и *Световната банка*“³⁹.

Този отговор не е толкова невероятен, нито е повод за критика по отношение на служителите в МЗХ, защото те се сблъскват с реално противоречие. От една страна, те имат за задача да разработят стратегически документ, от друга страна, никой не им е казал как да направят това – и те решават да запълнят този дефицит по свой оригинален начин. Копират подобните на методология документи на международни организации, които очевидно представляват достоверен и авторитетен източник на информация за тях. Но докато в изказването на цитирания в началото български фермер е демонстрирано публично очакване той да стане „европейски фермер“, то отговорите на МЗХ пораждаат съмнение дали министерството си дава сметка за съществуването на Обща политика в областта на земеделието и рибарството на *Европейската* общност⁴⁰, както и за съществуването на дирекция в *Европейската* комисия, която носи същото наименование като политиката, по която е попълнен въпросникът⁴¹. Ако си даваше такава сметка, наред с *ФАО* и *СБ* респондентът би следвало да цитира и конкретен (конкретни) документ/и на институциите на *ЕО/ЕС*,

работване на политики в България“, издание на Министерския съвет на Република България, 2004 г., което е споменато само от две министерства – МВНР и МИЕ.

Тези данни дадоха основание за извода, че респондентите не демонстрират знание за значението и ролята на методологията в процеса на разработване на политиката, дотам че едно от министерствата – МВР – твърди, че „методологията е наложила се в министерството добра практика при изготвянето на ръководни документи“.

³⁹ Необходимо е да бъде уточнено, че въпрос 1.7 изисква от респондентите да опишат процес – онова, което вършат в отсъствие на методология, – т.е. даденият отговор не изпълнява изискванията на въпроса.

⁴⁰ Регламентирана в част трета, дял II, чл. 32–38 от ДЕО.

⁴¹ Това не е единственият случай, в който процесите на европейска интеграция са „пренебрегнати“. На въпрос: „Кой/Какво привежда в сила подготовката на документа, определящ политиката (възможни са няколко отговора)?“ респондентът е посочил: „програмата на правителството“ и „законодателни изисквания“, но е пренебрегнал друг възможен отговор: „изисквания/приоритети на ЕС“.

регламентиращ/и рамката от изисквания към институциите на държавите членки (в това число и българските) при разработването на национална политика в тази област. Или най-малкото наред с ФАО и СБ би посочил: „институциите на ЕО/ЕС“. Отделно от това обаче на обяснение подлежи фактът защо собствено българска методология със задължителен характер не е разработена. Представените по-долу отговори на респондента доказват, че *липсата на методологически правила за разработване на политиката не е случайна*.

Могат да се посочат най-малко *пет причини*, поради които задължителна методология за разработване на политики не съществува. Става дума за *систематични* причини, посочени като *присъщи на рутинната* работа в министерството:

- Ако процесът по разработване на стратегически документи е обвързан с провеждането на обществени консултации, биха възникнали предпоставки за включване на заинтересованите от политиката лица в този процес, а те към днешна дата едва ли са добре дошли участници в процеса на правене на политики. И, както се оказва в един от следващите отговори, адресатите на политиката наистина биват държани „на страна“ от разработването ѝ – МЗХ признава, че документите биват обсъждани със заинтересованите лица само „*понякога*“⁴², а министерството едва ли може да предложи фактически свидетелства (архив например), че такива обсъждания наистина са се случили, да не говорим за посочване на конкретни промени в съдържанието на политиката, които да са настъпвали в резултат от тези обсъждания.
- На следващо място, ако бъде спазвана методология, политиката може да придобие вариантност като предпоставка за рационален избор⁴³ – но и тази възможна алтернативност на политиката също е избегната. В отговор на един от поставе-

⁴² МЗХ не е единственото министерство, което е свободно да си избере – да направи ли обществени консултации или не – този отговор е посочен в общо 32,3 на сто от случаите.

⁴³ Тук само припомняме, че разработването на алтернативни варианти на политиката би следвало да представлява една от дължимите методологически стъпки, създаваща предпоставка за рационален избор на политика.

ните въпроси МЗХ твърди, че „*никога*“ не взема под внимание стратегии и инструменти за изпълнение на алтернативна политика⁴⁴. Самият респондент в рубриката „какви трудности срещате при разработването на политиката?“ посочва тази липса като *проблем* в разработването на политиката.

- Въпросникът съдържа и въпрос, свързан с оценката на въздействието на предлаганата политика – нека припомним, че този професионален метод на разработването на политиката би трябвало да е един от най-важните елементи на методологията по разработване на стратегически документи. МЗХ отговаря, че „*понякога*“

⁴⁴ МЗХ е единственото министерство, което е посочило, че не взема под внимание алтернативни варианти на политиката. Останалите респонденти са отговорили, че или правят това „винаги“ (в 51,6 на сто от случаите), или „понякога“ (41,9 на сто от случаите), или „не знаят“ (в 3,2 на сто от случаите). От една страна, тези отговори очертават различна картина и пораждаят съмнение, че МЗХ е по-скоро изключение. От друга страна обаче, става ясно, че императивност по отношение на разработването на алтернативни варианти на политиката и нейните инструменти не съществува – ако искат министерствата взимат, ако не искат, не взимат под внимание стратегии и инструменти за изпълнение на алтернативна политика. Това обстоятелство на свой ред предизвиква съмнение относно истинността на отговорите: „да, винаги“. Съмнението се засилва още повече от вече установения факт, че разработването на политики е преобладаващо методологически необезпечено, поради което (в голямата част от случаите) не възниква задължение за разработване на алтернативни варианти на политиката, което би следвало да произтече именно от спазването на методология. В случая МЗХ по-скоро е единственото ведомство, което е признало, че не прави това, вместо да догажда кой отговор е добре да посочи.

Това предположение е потвърдено и от отговора на МЗ (едно от министерствата, които са посочили отговор „да, понякога“), което казва: „избягва се формулирането и оценката на възможностите на алтернативната политика“, както и от отговора на МТСП (отговорило с „да, винаги“): „едно от предизвикателствата, с които се сблъсква разработването на политиката, е „недостатъчно ясно изразената връзка между визията, от една страна, стратегическите цели, от друга, и желаните резултати, от трета. Определени трудности възникват при пресъздаването на визията в очаквани резултати, т.е. като определена промяна в характеристиката на целевите групи/сектора на политиката. Поради това като трудност се явява и процедурата по избор на алтернативни решения спрямо определен базов вариант. Поради това подцелите и задачите често се подбират въз основа на 1) традиционни решения; 2) вече разписани предложения от други документи, а не толкова въз основа на сравнени и ранжирани (приоритизирани) по определени критерии алтернативни варианти“. А иначе МТСП бе посочило отговор: „да, винаги“.

прави оценка на въздействието на предложената политика. Не е изненада обаче признанието, че, когато оценка на въздействието все пак се прави, това усилие не зависи от спазването на специфична методология, ръководеща извършването на оценката. Откъдето следва, че констатациите, произтичащи от оценката, биха могли да бъдат, така да се каже, „специфични“ във всеки отделен случай и най-вече такива, че да отвеждат до (институционално гарантирана) безалтернативна политика⁴⁵.

- На въпроса „Определяте ли ясно дефинирани и измерими индикатори за изпълнението на Вашите политически цели?“ МЗХ е посочило следните отговори: „да, понякога“ и е добавило, че „в много случаи тези индикатори,⁴⁶ не са измерими или просто няма индикатори“.

Защо е възможно понякога да бъдат определяни, а понякога не индикатори за изпълнението на целите?⁴⁷ А що за индикатори са тези,

⁴⁵ Броят на министерствата, които „винаги“ или „поякога“ правят оценка на въздействието на стратегическия документ, е поделен по равно. Очевидно и извършването на оценка на въздействието е „по избор“. Едно министерство обаче – МК – е направило следния коментар: „няма практика у нас да се прави оценка на въздействието на политиката“. Можем да се доверим на констатацията на МК като вярна и по отношение на останалите респонденти, защото, когато министерствата правят оценка на въздействието на политиката, по-голямата част от тях – 55,2 на сто от посочилите, че „винаги“ или „поякога“ правят оценка на въздействието – твърдят, че спазват методология, а 29 на сто посочват, че „не спазват“ методология. Посочените като методологически документи в по-голямата си част не са методологически текстове – едва 25 на сто от министерства, твърдящи, че винаги извършват оценка при спазване на методология, са цитирали действителни методологически текстове. Откъдето следва, че дори и министерствата да си мислят, че извършват оценка на въздействието, резултатът от техните усилия не е този, който да внесе рационалност в процеса на разработване на публични политики. Какво би станало, ако истинска (почиваща на методология) оценка на въздействието установи, че предлаганата едновариантна политика би засегнала неблагоприятно определена социална група? Как би могла да бъде оправдана подобна политика? Единствено *липсата* на методологически подпльтена и неутрална по своя резултат оценка на въздействието би могла да гарантира примамлив образ на безалтернативната политика.

⁴⁶ Поставената запетая е част от отговора на респондента.

⁴⁷ Отговорът на МЗХ не е изолиран. Още 25,8 на сто от респондентите – но от голям брой (седем) министерства – са го посочили.

които не могат да бъдат използвани по предназначение, т.е. да измерят степента, в която резултатите от действията на МЗХ постигат целите на политиката? Очевидно залагането на индикатори *не е императивно* за тези, които разработват политиката, а е въпрос на добро желание. А още по-очевидно е, че когато индикатори все пак „има“, в „много случаи“ те всъщност не са индикатори, защото „не са измерими“. Нека все пак не забравяме, че индикаторите за степента на постигане на целите са предпоставка за бъдещо измерване на резултатността на политиката (в последния етап от нейния цикъл). Ето защо, ако се предполага, че публичното действие винаги трябва да отвежда до резултатно постигане на целите на политиката, вероятно винаги би имало и индикатори, които да измерват тези резултати и да ги съпоставят със заложените цели на политиката. Но ако се предполага, че вместо резултати трябва да има усвояване на фондове без следи (каквото според Европейската комисия е случаят в значителен брой от реализираните проекти), залагането на индикатори става нежелателно.

- Ако участниците в разработването на политиката бяха обвързани със спазването на задължителна методология, щеше да възникне необходимост от умения за работа с *професионалните методи*, произтичащо от тази методология. По собствените признания на респондента обаче такива умения той не притежава: – на въпроса „преминали ли сте обучение по разработване на политиката?“⁴⁸ попълващият признава: „*не, не съм*“. Наличието на методология във всички случаи би повишило изискванията към служителите и вероятно би изобличило досегашната компетентност като недостатъчна за заеманата длъжност. Следователно и служителите нямат интерес от спазването на задължителна методология.

⁴⁸ Липсата на специализирана подготовка за работа с професионални методи за разработване на политики е проблем за близо половината от респондентите. Може да бъде изказано съмнение относно достоверността на направения извод, тъй като отговорите се отнасят до индивидуалните случаи на респондентите. От друга страна обаче, попълващите са служители от специализираната администрация на министерствата, при това на техните стратегически дирекции, което предполага те вече да имат подходящата квалификация (висше образование по публична администрация например) още при назначаването им на съответната длъжност.

Изводът, който може да бъде направен, е, че очевидно не е в прекия досегашен интерес⁴⁹ нито на *политическото*, нито на „*експертното*“ ниво да бъде спазвана задължителна методология за разработване на политиката: на политическото – защото спазването на методология би го лишило от широката дискреционна власт, с която разполага в момента, а на експертното – защото спазването на методология ще повиши изискванията към него и вероятно би направило част от служителите непригодни за заеманите позиции.

Но нека се насочим към други особености на институционалната среда, които съпровождат етапа „разработване на политиката“.

Б) МЗХ декларира, че „*винаги*“ *обсъжда* документите, определящи политиката, със заинтересованите държавни институции. По-долу обаче МЗХ единствено сред министерствата твърди, че *не обсъжда* предложената политика с Министерството на финансите във връзка с изчисляването на себестойността и финансирането на предложената политика.

Възниква въпросът как тогава става определянето на стойността на ресурсите, необходими за провеждане на политиката, с оглед финансовата стабилност и разчетите на държавния бюджет, без да бъде питано Министерството на финансите.

Отговорът на този въпрос е даден веднага след това – служителите на МЗХ не обсъждат тези въпроси с техните колеги от МФ, а, забележете, оставят ги „да бъдат разрешени от *хората*, които взимат решения“⁵⁰.

⁴⁹ МВнР по Политика на координация и развитие на дипломатическата служба определя „липсата на интерес и на стимули за въвеждане на методите за разработване на политики и програми“ като един от основните *проблеми*, с които то се сблъсква при разработването на тази политика. С този си отговор МВнР потвърждава направения тук извод.

⁵⁰ Това е случай, в който МЗХ представлява изключение по отношение на останалите министерства – тъй като това министерство единствено е отбелязало, че служителите му не обсъждат политиката със служителите на МФ, то с цитирания горе отговор („оставяме ги да бъдат разрешени от *хората*, които взимат решения“) взаимоотношенията между тези две структури автоматично преминават на политическо ниво.

В конкретния случай въпросникът поставя въпрос, с който цели да провери съществува ли *координация* между всяко от министерствата и МФ при разработването на политиката. В огромната си част – 83,9 на сто – министерствата твърдят, че

А кои може да са тези „хора“?

Министърът на земеделието и храните и Министърът на финансите.

Необходимо е да се напомни, че политиката е *публична*, когато гарантира 1. публичния /общия/ интерес, а това е възможно само когато тази политика е 2. формулирана по публичен (*прозрачен*) начин, т. е. в условия на институционален ред, който до тук не бе установен. В този смисъл не е публична онази политика, за която ангажираните с нейното разработване признават, че най-важните аспекти на политиката – финансовите – биват договорени от двама души и че *едва „понякога“* документът, определящ политиката, бива обсъден със заинтересованите страни.

В) Още по-интересен е отговорът на въпроса „Какви са основните предизвикателства по време на процеса на разработване на политиката?“

МЗХ посочва 6 компонента, схващани като *проблематични* – 1. Стратегически анализ, 2. Определяне на визията, 3. Установяване

„винаги“ обсъждат документите, отнасящи се до политиката, с МФ, а 12,9 на сто от министерства правят това „понякога“. След като и тук е посочен отговор „понякога“, очевидно отново се нагъкваме на *доброто желание на служителите*, от което зависи дали това обсъждане ще се случи или не.

Припомняме, че предпоставките за подобна възможност за субективен избор са изведени от М. Граматиков в „Правен анализ на причините за неосъществяване на проекта „Модернизация на образованието“ в сборника „Държавата срещу реформите“, 2004. Авторът разглежда принципите на дейност на администрацията, залегнали в чл. 2, ал. 1 на Закона за администрацията. Според тогавашния текст на тази алинея (към 2004 г.) тези принципи са „законност, откритост, достъпност, отговорност и *координация*“. Според автора „нормите, с които се очертават желаните насоки за развитие на публичната администрация, като всички подобни разпоредби, регулират обществените отношения на силно абстрактно ниво. Тази абстрактност, от една страна, е гаранция за всеобщата приложимост на принципа, но, от друга, е предпоставка за възникване на субективен избор дали да се приложи или не нормата принцип. Този избор е възможен поради липсата на санкция за частичното или пълното изпълнение на принципа“ (Граматиков, 2004:90).

Посоченото обяснение може да бъде отнесено и към разглеждания случай на „взаимодействие между две министерства“, тъй като това взаимодействие всъщност представлява реализация на принципа на „координация“ при осъществяване на административната дейност.

на алтернативни стратегии, 4. Координация на изпълнението, 5. Финансово обезпечаване и 6. Мониторинг и оценка.

Тук впечатление прави следното:

- само първите три споменавания имат отношение към етапа на разработване на политиката, откъдето следва предположението, че респондентът или не е разбрал въпроса, или *не знае*, че реализирането на политики би трябвало да е процес, който протича в няколко етапа
- декларираните „трудности със *стратегическия анализ*“⁵¹ са пряко следствие от вече посочената липса на задължителна методология за разработване на политиката и произтичащата от нея допълнителна липса – този път на умения у самите експерти да си служат с професионални аналитични методи
- споменават се „*трудности с определянето на визията*“⁵². В отговор на предишен въпрос обаче МЗХ твърди, че не експертното, а политическото ръководство определя визията на политиката. Този отговор сам по себе си не загатва за дефекти в институционалната среда, но може би респондентът несъзнателно намеква, че именно политическото ръководство има проблеми с определяне на визията на Политиката в областта на земеделието и развитие на селските райони.

Трудностите с определянето на визия не са плод на липсата на способности у политическото ниво. Има причина то да иска да се ангажира *именно с неясна визия*. Редно е да бъде споменато, че проблемът с визията на политиката е водещ лайтмотив за МЗХ – респондентът *усеща*, че визията на политиката е източник на проблеми за всеки от етапите на цикъла на политиката. *Без да обяснява защо*, респондентът твърди, че визията (било то на най-високо!!!, или на национално ниво!!!) е неясна и това е проблем за цялостния процес на ФОПП.

⁵¹ „Стратегически анализ“ е отговор, посочен като възможно предизвикателство от самия въпросник. Вероятно авторите на въпроса имат предвид целия набор на аналитични методи, които ангажираните в процеса на разработване на политики би трябвало да използват в този етап от цикъла на политиката. Общо 41,9 на сто от респондентите определят този проблем като присъщ на етапа „разработване на политиката“.

⁵² Още 26,8 на сто от респондентите посочват този отговор.

Като бъде оставен настрана фактът, че за МЗХ очевидно е нормално „политическото ниво“ и „нацията“ да имат свои отделни визии по отношение на политиката⁵³, догадките на респондента трябва да получат своето обяснение. А обяснението всъщност е много просто – ако политическото ръководство има ясна визия по отношение на политиката и тази визия е била договорена с адресатите на политиката, то тя би играла роля на *съдържателен ограничител на публичното действие* във всеки от етапите на реализиране на политиките. Ето защо ангажирането с неясна визия е твърде удобно за политическото ниво, тъй като позволява субективни спекулации със съдържанието ѝ, както и подмяна на това съдържание във всеки от етапите на цикъла на публичните политики според нуждите на конкретната ситуация. Но ангажираност на политическото ниво с ясна и легитимна за потърпевшите от политиката визия не би могла да възникне поради сериозен дефект в институционалната среда, какъвто е липсата на методология (задължителни правила), която да ръководи разработването на *публични политики*.

Всичко казано дотук отвежда към следния *извод* – поради *липса на дължими правила, произтичаща от липсата на очакване за установим общественополезен резултат от политиката* (което тепърва ще бъде доказано), нейното разработване протича в условия на институционален хаос (в отсъствие на правила, разписващи ролите на участниците в разработването на политиката). Нека припомним, че българският фермер също има впечатление за административен хаос. Поради това е възможна непрозрачността на този етап, както и нелегитимността на разработения документ, определящ политиката. Т.е. не са налице гаранции за *публичността на политиката*, поради което този етап може да бъде определен като институционално

⁵³ Възможно е под „най-високо ниво“ респондентът да има предвид наднационално – например европейско равнище на политическия процес и на политиката (policy), която той реализира. Но това едва ли е така, след като респондентът вече пропусна два повода да покаже, че е запознат с наличието на наднационален европейски интеграционен процес в областта на политиката, по която е попълнен въпросникът. Ето защо приемаме, че под „най-високо“ той има предвид „политическо“ ниво, което отграничава от нивото на нацията, т.е. от „националното“ ниво.

предпоставен провал – да, политика е разработена, но тя не е публична, а *субективна*.

II. Одобряване на политиката

Редно е да бъде отбелязано, че за разлика от етапа „разработване на политиката“, нейното одобрение не протича в условия на вакуум, а в рамките на правила – т.нар. съгласувателна процедура, регламентирана в чл. 56 до 79 от Устройствения правилник на МС и неговата администрация, а така също и законодателната процедура, регламентирана в Конституцията на Република България и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Става ясно обаче, че наличието на правила не пречи проблеми да съществуват.

Което отвежда към извода, че само по себе си наличието на *някакви* правила не е гаранция за успешното протичане на който и да било етап от процеса на ФОПП.

МЗХ определя като проблематични по отношение на одобрението на политиката следните *процедурни слабости*⁵⁴:

1. „неспазване на графика на отделните етапи“ и
2. „ненавременна координация⁵⁵ и съветване за изработката“ – и изтъква необходимостта от създаването на „звено за управление на процеса на одобрение“.

Причина за споменатите дефекти може да бъде търсена в регламентацията на съгласувателната процедура – никъде в нея не е спомената нито дума за евентуална *отговорност на участниците*, в случай че те не спазват заложените срокове. Че защо тогава да се бърза?⁵⁶

⁵⁴ Общо 32,3 на сто от респондентите, но от близо половината – *седем* – министерства твърдят, че срещат тези проблеми.

⁵⁵ Причините за невъзможността принципът на координация да бъде реализиран в управленската практика вече бяха изяснени.

⁵⁶ Нека отново припомним извода на М. Граматиков: „... правната уредба на административната дейност възпроизвежда „разходно-ориентирания“ модел на администриране, при който осъществяването на формалните изисквания и своевременно разходване на средства води до най-благоприятни за администрацията резултати. Полагането на усилия в търсене на ефективни и ефикасни начини за постигане на

Макар и самото министерство да не е споменало защо посочените факти са проблематични по отношение на етапа „одобрение на политиката“, не е трудно да се предположи, че следствие от тях е *затрудненото протичане* на този етап от процеса на ФОПП.

III. Изпълнение на политиката

Посочените отговори по тази част от въпросника говорят за наличието на сериозни дефекти в институционалната среда, предопределяща и трудностите в осъществяването на политиката.

А) Служителят признава, че *не знае* дали органът/персоналът, отговорен за изпълнението на политиката, бива ясно определен, но декларира, че основен проблем в етапа „изпълнение на политиката“ е недостатъчното отпускане на финансови ресурси и обяснява на какво се дължи този проблем⁵⁷: на „недостатъчно познаване на ре-

целите на публичните политики в най-добрия случай няма да бъде възнаградено, а в най-лошия ще бъде санкционирано“. Вж. Граматиков, 2004: 102–106.

В конкретния случай неспазването на сроковете не е обвързано с възбуждането на отговорност. Поради което не възниква стимул за спазването им, тъй като няма да възникне опасност от наказание. Но липсата на стимул за спазване на срока произтича и от аналитично изведеното съображение за липса на възнаграждение, както за заплахата от наказание при проявена инициативност за спазване на сроковете. Което всъщност е отговор на зададения въпрос: „Защо тогава да се бърза?“

⁵⁷ Общо 51,6 на сто от респондентите от общо десет министерства са посочили този отговор. Като източници на трудности в процеса на изпълнение на политиките респондентите посочват също: 1. ограничени бюджетни средства (51,6 на сто от случаите); 2. недостатъчен административен капацитет за реализиране на политиката (29 на сто); 3. трудности с осъществяването на контрол върху изпълнението на политиките/проследяване на изпълнението (12,9 на сто), което обяснява и неритмичността на изпълнението и неспазването на сроковете за изпълнение (също 12,9 на сто); 4. недостатъчно квалифицирани и мотивирани човешки ресурси, способни да боравят с инструмента на политиката (12,9 на сто); 5. проблеми с координацията и синхронизацията между ангажираните в процеса на изпълнение на политиката (9,7 на сто); 6. извънинституционални фактори, които оказват въздействие върху осъществяването на политиката (9,7 на сто); 7. особености на обществото, неправителствения сектор и бизнеса, които анкетираните схващат като проблематични по отношение на изпълнението на политиката (9,7 на сто); 8. законодателни ограничения, спъващи изпълнението на политиката (6,5 на сто).

алната ситуация от отрасловото министерство (отрасловото министерство е МЗХ – б. м. Е.К.) и Министерството на финансите⁵⁸.

Но това, че двете министерства не познават „ситуацията“, всъщност не е проблем, защото, както вече стана ясно, финансовите аспекти на политиката се договарят от „двамата министри“ – т.е. от значение е как те двамата виждат ситуацията.

А дали министрите я виждат в нейната обективност, изхождайки от общия интерес, в чиято полза би трябвало да е била формулирана и впоследствие осъществена политиката? Отговорът на този въпрос не закъснява, защото като друга причина за това да не се отпускат достатъчно средства за изпълнението на политиката респондентът е посочил „вземането на *необосновани политически решения*, вместо експертни становища“, т.е. служителят сам констатира, че министрите май съвсем не възприемат ситуацията от гледна точка на *публичния интерес*. Този коментар обаче носи и друго послание – *че съдържанието на политиката, която подлежи на изпълнение, няма нищо общо с обществените нужди на сектор земеделие*, т. е. потвърждава нейната непубличност. (*Напомяме, че това е официално становище на едно министерство в правителствена анкета.*)

Б) В този смисъл не е изненада един от следващите отговори, в който се казва, че основен проблем в етапа на изпълнение на политиката е „*неправилното разпределение на средства по отделните елементи на политиката*“ и че това разпределение е съпроводено с „*партизанищина и популизъм*“.

В) Като следваща трудност, присъща на процеса на изпълнение на политиката, респондентът посочва „липсата на система за наблюдение и оценка“.

Тази констатация наистина би била проблем, ако дотук анализът бе установил, че политиката, която подлежи на изпълнение, бе публична. Напротив, не в проблем, а в институционална нужда за субекта на политиката се превръща осигуряването на тази „липса ...“, която

⁵⁸ Отговорът е цитиран буквално и допуснатата граматическа грешка „не достатъчен“ вместо „недостатъчен“ е част от него.

единствено може да гарантира изпълнението на *непубличната политика, защото скрива нейните истински (непублични) резултати.*

А нужната „липса ...“ е гарантирана още в етапа „разработване на политиката“, защото тогава едва „понякога“ се определяха индикатори, с помощта на които да бъде измерена степенята на постигане на целите на политиката впоследствие. Липсата на индикатори, та дори и залагането им само понякога, обуславя по-късната (в етапа „очитане, мониторинг и оценка на политиката“) невъзможност на наблюдение и оценка на политиката да бъдат осъществени.

Както става ясно по-нататък в анализа, отговорите на респондентите по въпросите от последната част на въпросника само потвърждават наличието на тази невъзможност.

IV. Мониторинг, отчитане и оценяване на политиката

Този е етапът, който затваря цикъла на публичната политика – отчитането на постигнатите резултати и наблюдението на изпълнението на политиката би трябвало да се превърнат в повод за оценка на резултатите от самата политика спрямо нейните цели (а при необходимост и на нейната рационална промяна).

Как обаче МЗХ извършва отчет, мониторинг и оценка на разглежданата Политика в областта на земеделието и развитие на селските райони?

А) На въпроса „осъществявате ли *редовно* мониторинг и отчитане на изпълнението на политиката?“ респондентът-служител в МЗХ отговаря кратко, но изчерпателно:

„не“⁵⁹.

⁵⁹ Понеже други тринадесет министерства (90,3 на сто от респондентите) са отговорили с „да“, МЗХ сякаш се превръща по-скоро в изключение от общата картина наред с МК (според това министерство отчитането на шест месеца не е белег за редовност на отчитането) и МЗ (което се колебае дали ако отчитането се извършва веднъж годишно е белег за неговата редовност и затова е посочило отговор „не знам“).

Изключителността на МЗХ обаче е само привидна. В отговора на следващия въпрос, отнасящ се само до отчитането, се оказва, че съществуват четири възможности за отчетност – на три месеца, на шест месеца, веднъж годишно, след изпъл-

На въпроса колко често се отчитате за изпълнението на политиката, отговорът гласи: „*веднъж годишно*“⁶⁰, но е зачертан и отговор: „*не се отчитам*“ – това може да означава единствено, че отчитането е веднъж годишно, *но не се случва всяка година*, т.е. отчитащият се очевидно е свободен да си избере⁶¹ дали тази година да се отчете или да не се отчетете. Но дори факултативността, която е по-мек вариант на напълно отсъстваща отчетност, пряко отвежда до липса на очакване за постигане на установим общественополезен резултат от политиката⁶².

нението на политиката, както и комбинации между тях. Субективната преценка за редовността може да бъде приета за обективна, ако всички останали министерства (които претендират за редовност) освен МЗХ, МК и МЗ прилагаха комбинация от четирите отчетни периода. Според отговорите обаче само в МП се отчитат и на три, и на шест, и на дванадесет месеца, и след изпълнението на политиката. Най-близо до оптималната комбинация (след МП) са МТСП и МО. Оказва се, че обективна редовност на отчитането всъщност не може да бъде потвърдена, а „изключителността“ на МЗХ е само привидна и се дължи на трезвата преценка на респондента. Куриозен обаче е фактът, че другият респондент, също служител в МЗХ, попълнил въпросника по Аграрна политика, не може да се похвали със способностите на своя колега – според този втори респондент отчитане и мониторинг на политиката веднъж годишно е белег за тяхната редовност.

⁶⁰ В 32,3 на сто от случаите отчитането е само веднъж годишно, а в 35,4 на сто годишното отчитане е придружено и с отчитане с по-кратък срок или след изпълнението на политиката.

⁶¹ Вж. Граматиков, 2004.

Този път вместо по отношение на спазването на принципа на „координация“ обяснението на цитирания автор може да бъде отнесено до също така факултативното спазване на друг принцип – принципа на „отчетност“, добавен впоследствие (през 2006 г.) в чл. 2, ал. 1 от Закона за администрацията, но и при тази промяна в закона не възникват гаранции за действително прилагане нито на този, нито на останалите принципи, прогласени в чл. 2, ал. 1, именно поради отсъствието на санкция за частичното или пълното им неизпълнение.

⁶² Разпространението на тази нагласа сред останалите министерства е демонстрирано в отговорите на въпрос 1.4 от въпросника. Той гласи: „Какво е съдържанието (глави, параграфи) на вашия документ, определящ политиката? Моля, опишете и обяснете накратко в посоченото място по-долу?“.

Т.е. въпросът изисква от респондентите да опишат елементите на съдържанието на стратегически документ. Тези еднотипни елементи всъщност представляват разгръщане на парадигмата на публичните политики. И понеже са еднотипни, би

Така, както отчитане и мониторинг не се случват редовно, и оценка на политиката се прави „*понякога*“. И това е съвсем логично, все пак резултатите на отчетността и мониторинга са базата, на която би трябвало да стъпи оценката на политиката.

Б) МЗХ твърди, че се отчита и извън своите рамки, а способите за отчетност са уточнени по следния начин: „Годишен доклад за дейността на организацията през годината до ресорното министерство – но няма обратна връзка от министерството“. Извън неяснотата на твърдението прави впечатление, че няма нито дума за отчитане пред онези, заради които би трябвало да е разработена и изпълнена политиката⁶³ – *нейните адресати*. Тази констатация е само *поредно* доказателство за *липсата на публичност* в реализирането на разглежданата политика.

В) Нека припомним, че при разработване на политиката МЗХ залагаше *понякога* индикатори за изпълнение на целите, и че системата за наблюдение на резултатите и оценка на изпълнението *всъщност нямаше*. Изведнъж се оказва, че когато се отчита степента на постигане на целите, индикатори се използват *винаги*⁶⁴. Как така се използват индикатори, които не са били заложиени; а дори и да са

трябвало все така еднотипно да бъдат описани от техните предполагаеми автори. Но именно защото четиринадесет министерства (МК и МВР са посочили отговори, които нямат връзка със зададения въпрос) обговарят стратегическите си документи по същия брой начини, става ясно, че езикът на публичните политики (както и техните елементи) са проникнали наравномерно в българската администрация и получават различна приоритетност при споменаването им. Ако с положителен знак може да бъде оценен фактът, че за служителите вече е очевидно, че стратегическият документ непременно има *цел* (*единадесет* министерства (80 на сто от случаите) са споменали този елемент на стратегическия документ), то твърде неочевидно е, че тази цел трябва да бъде постигната – само *шест* ведомства (20 на сто от случаите) са споменали думата „*резултат*“, за да опишат стратегическия документ, който са разработили и изпълняват. МЗХ *не е* сред тези шест ведомства нито с отговорите си по Политика в областта на земеделието и развитие на селските райони, нито по Аграрна политика.

⁶³ Констатираното е вярно и за останалите министерства – посочените отговори не предоставят гаранции, че резултатите от отчитането извън рамките на собствената организация ще достигнат до потърпевшите от политиката заинтересовани социални групи, заради които *всъщност* би трябвало да се реализира политиката.

⁶⁴ Същото разминаване се наблюдава в отговорите на още четири министерства.

били заложени, те в „много случаи“ не бяха „измерими“? Очевидно този отговор не отговаря на истината в пълнота.

Г) За да бъде отчетена, наблюдавана и оценена, политиката се нуждае от достоверна информация за случилото се в предишния етап. На въпроса „как получавате информация за изпълнението на политиката за целите на мониторинга, отчитането и оценяването?“ въпросникът дава широк избор на респондента:

- чрез писмени отчети от организациите, свързани с изпълнението;
- чрез автоматична система за мониторинг и отчитане;
- чрез независими аналитични отчети от външни национални организации;
- чрез независими аналитични отчети от международни организации;
- не получавам;
- друго.

Респондентът е посочил отговор: „*не получавам*“.

В рамките на Политиката в областта на земеделието и развитие на селските райони се прави *и* отчитане, *и* мониторинг, *и* оценка на политиката, без те да стъпват на каквато и да било информация. Едва ли можем да си представим по-висока степен на субективност и на отчетите, и на резултатите от мониторинга, и на оценката на политиката. Посоченият отговор е поредно доказателство за институционално гарантирана непубличност на политиката, този път заради липсата на достоверност на нейната отчетност, а оттам и на резултатите от наблюдението върху изпълнението ѝ и в крайна сметка на оценката на самата политика.

Д) Един от последните въпроси звучи така: „Как осигурявате прозрачност на процеса на мониторинг и отчитане? Моля, определете и опишете средствата на посоченото по-долу място!“ А посоченият отговор гласи: „*на етапа не е възможно*“.

Респондентът не само е признал, че този последен *процедурен* етап е непрозрачен, но и че няма шанс прозрачност да възникне вътре в логиката и рамките на настоящия тип ФОПП, т.е. прозрачността е невъзможна на този *исторически* етап от съзряването на

институционалната култура на администрацията (в страната като правило и тази на МЗХ в частност)⁶⁵.

Едва ли е необходим коментар относно публичността на политика, която бива отчетена, наблюдавана и оценена в условия на непрозрачност. Нека припомним обаче, че когато се осъществява отчитане извън рамките на МЗХ, резултатите от отчетите не бяха предназначени за заинтересованите от „публичната“ политика лица. Следователно няма причина (заради кого) прозрачност да съществува, но пък има причина прозрачност да не съществува – да бъдат скрити резултатите от изпълнената непублична политика. Поради което може да бъде направен извод, че *от гледна точка на публичността на политиката, този последен етап всъщност изобщо не протича*. За сметка на това субективността, дискреционният характер на политиката и подчиняването на нейните цели на корпоративистки/партийни интереси, които са отчетени, наблюдавани и оценени в тази специфична институционална среда, са институционално гарантирани.

3. Обобщение на получените резултати

Дотук бяха установени следните *институционални дефицити* в модела на ФОПП:

⁶⁵ Посочените от останалите министерствата практики за осигуряване на прозрачност на мониторинга и отчитането (публикуване на отчети в електронните страници на министерствата или под друга форма и т.н.) не ни убеждават, че процесите на мониторинг и отчитане на изпълнението на политиката протичат в прозрачна среда – вместо до разглежданите процеси, посочените отговори всъщност се отнасят до техните резултати (доклади, отчети и пр.). Прозрачност на разглежданите процеси се постига, когато дейността на отговорните за наблюдението и отчитането на изпълнението на политиката административни структури (а и служители) е обвързана с правила, които гарантират прозрачност на целия набор от дейности, съставляващи тези процеси. Да, право е МЗХ в твърдението си, че „на етапа не е възможно да бъде осигурена прозрачност на мониторинга и отчитането“, след като нито едно българско министерство не е потвърдило наличието на посочените дължими институционални предпоставки.

- в етапа „разработване на политиката“;
 - липсата на задължителна методология за разработване на политиката;
 - липса на разбиране за смисловата и приложна йерархия на визия, стратегия, програма и план за действие;
 - договарянето на финансовите аспекти на политиката се осъществява от „двама души“;
 - политическото ниво се ангажира с неясна политическа визия;
 - липса на диалог с адресата на политиката;
 - липса на публичен дебат за съдържателната насоченост на политиката;
 - липса на очакване за измерим резултат от реализацията на политиката.

- в етап „одобрение на политиката“
 - слабости на процедурата по одобрение на политиката, поради което не може да се определи кой носи отговорност за нейните приоритети, цели и задачи, както и за нейната изпълнимост.

- в етап „изпълнение на политиката“
 - недостатъчни финансови средства за изпълнение на политиката;
 - „неправилното разпределяне на средствата“ и ;
 - „липсата на система за наблюдение на резултатите и оценка на изпълнението“.

Тези особености се привиждат на респонента като основен проблем в изпълнението на политиката, а всъщност тези дефицити представляват инситуционални гаранции за изпълнение на разработената и одобрена непублична политика.

- в етап „оценяване, мониторинг и отчитане на политиката“
 - нередовност на отчитането;
 - липса на отчетност пред адресатите на политиката;
 - политика, която винаги бива отчитана по неизмерими в много случаи индикатори, залагани понякога;

- липса на достоверност на резултатите на отчитането, мониторинга на изпълнението и оценката на политиката;
- липсата на прозрачност на тези дейности, както и;
- невъзможността прозрачност да възникне.

Това са дефицити с общ знаменател „липса на контролни механизми“. Те обаче гарантират, че реализираната политика няма да разкрие своята непубличност, и че няма да възникне основание за търсене на отговорност за формирането и осъществяването на тази непублична политика.

Т.е. съществува ясно проследима *системна връзка* между констатираните институционални пропуски – всеки от тях обслужва останалите. И само тази систематика на институционалната среда осигурява специфичната „нормалност“ на българския маниер на провеждане на Политика в областта на земеделието и развитие на селските райони.

Т.е. идентифицираната институционална среда свидетелства за *специфичен маниер на работата* на това министерство. Той по същество формално гарантира

- и разработването,
 - и одобрението,
 - и изпълнението,
 - и отчитането,
 - и наблюдението на изпълнението,
 - и оценката
- на провежданата политика.

Формално погледнато, няма причина България да има проблем – политика е разработена и изпълнявана – стига да не поставяме въпроса за резултата от тази политика. Но както българските граждани, така и институциите на ЕС поставят точно този въпрос. Защото става дума за конкурентоспособност⁶⁶

⁶⁶ В репортажа на „Панорама“ същият български фермер обяснява пред репортера разликата между него и „европееца“: „европеецът, казва Димитър Георгиев, се чуди как да увеличи продукцията си, а аз – как да оцелея“.

икономическо развитие на страната⁶⁷.

Независимо от това кой е министърът, кой директорът на дирекция или кой е експертът в МЗХ, та дори и при наличие на добро желание от тяхна страна да реализират *публични* политики, те *не биха могли да го постигнат в рамките на досегашния административен формат*. Защото идентифицираната системност на институционалната среда ограничава техните предполагаемо добри намерения и ги извежда до логичния край на техните предполагаеми усилия и добросъвестност.

Ето защо е безсмислено липсата на резултатност на политиката да бъде отдавана на „липсата на политическа воля“ у всеки от изброените участници във формирането и осъществяването на политиката. Още по-малко смислено е решение на проблема да бъде търсено в очакването „политическа воля“ да възникне от само себе си – направеният анализ показва, че съществуват институционални структурни предпоставки, които „нормализират“ липсата на воля.

Самият български фермер, който най-добре усеща резултатите от констатирания маниер на работа на това министерство върху собствения си бизнес, изглежда схваща проблемната ситуация най-адекватно. Той казва, че „иска правила“, които да елиминират административния „хаос“; той изобщо не споменава за липса на политическа воля като главна причина за „хаоса“.

Възникването на необходимия ред обаче има за предпоставка изясняване на обхвата и дълбочината на обвързаните в система институционални слабости, гарантиращи реализирането на непублични политики. Едва след това ще могат да бъдат определени дължими мерки, насочени към реформиране на институционалната среда, в която да бъдат реализирани политиките с оглед гарантиране на отговорност към постигнатите общественополезни резултати.

⁶⁷ През април 2008 г, когато е попълнен въпросникът, МЗХ е отбелязало, че участва в изпълнението на 44 от общо 97 стратегически документа, включени във въпросника. Министерството изпълнява цялостно 11 стратегически документа, а частично – 33. Близко до него по тези показатели е МЗ, което участва в изпълнението на 33 стратегически документа – от тях цялостно то изпълнява 11, а частично – 22.

Тези данни превръщат МЗХ в най-натовареното с изпълнителски функции по реализация на политики българско министерство.

ЛИТЕРАТУРА

- Брайкова, Т. 2003: Публичните политики. Подходи и методология на изследването и анализа, УИ „Св. Климент Охридски“, София.
- Грамадинов, М. 2004: Правен анализ на причините за неосъществяване на проекта за „Модернизация на образованието“ – В: Държавата срещу реформите, съст. Г. Димитров, Изток-Запад, София.
- Димитров, Г. 2005: Идентификация на проблема – корупцията във висшето образование отвъд подкупите. Изходни концептуални предпоставки – В: сб. Антикорупция/антиобразование. Изследвания върху корупцията във висшето образование в България, авторски колектив, Изток-Запад, София.
- Димитров, Г. 2008: Прикачването на България към ЕС: няколко аргумента за необходимостта от нова конституция в сб. *Европейски перспективи, Десет години специалност Европеистика в СУ „Св. Климент Охридски“*, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.
- Карасимеонов, Г. 2004: Политика и политически институции, УИ „Св. Климент Охридски“, София.
- Маркс, К. 1984: Критически бележки относно статията на „Прусак“. – В: Маркс, К., Ф. Енгелс. Избрани произведения в 10 тома, т. 9, Партиздат, София.
- Йанг, О., Л. Куин 2003. Разработване на ефективни стратегически документи в областта на обществените политики. Отворено общество, София.
- Танев, Т. 2008. Анализ на публичните политики (Public policy analysis) науката за създаване на конкретни политики, Военно издателство, София.
- Тофлър, А. 1991. Третата вълна.
- Шикова, И. 2008. Обединена Европа – осъзната необходимост, в сб. Европейски перспективи, автор и съставител М. Стойчева, УИ „Св. Климент Охридски“, София, с. 135–147.
- Хабермас, Ю. 1995. Структурни изменения на публичността, Център за изследване на демокрацията, УИ „Св. Климент Охридски“, София.
- Anderson, J. 2000. Public Policy-Making: An Introduction, Forth edition, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Danchev, V. 2008. Corruption as a problem of the institutional model in Bulgaria: – *In compendium The Balkans: Curbing challenges. Institutional inefficiency, anti-corruption & involvement of citizens*, edited by Maria Stoicheva, Sofia University Press, Sofia.
- Dimitrov, G., V. Danchev, E. Karamfilova 2008: The social challenges of European integration for the countries of Southeastern Europe. Actions

- against corruption as a problem of institutional efficiency and involvement of citizens. – In: *The Balkans: Curbing challenges. Institutional inefficiency, anti-corruption & involvement of citizens*, edited by Maria Stoicheva, Sofia University Press, Sofia.
- Howlett, M., M. Ramesh 1995: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Smith, D. 2000: *Discovering facts and values: The historical sociology of Barrington Moore in: Vision and Method in Historical sociology*, edited by T. Skocpol, Cambridge University Press.
- България в международните класации – 70 мерки за повишаване на благосъстоянието в България, Институт за пазарна икономика, София, 2009, достъпен на http://ime.bg/70_Measures_IME.pdf, посетен последно на 09.08.2009 г.
- „България последна в ЕС по усвояване на еврофондове“, статия във в. „Труд“ от 15.01.2010 г., достъпна на: <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=344352>, посетен последно на 17.01.2010 г.
- „Бюджетът – с нова мажоранка. Овчаров: Не е разумно да даваме пари на Брюксел, които после не получаваме обратно“, в. „Стандарт“, 27.11.2008 г., статия, достъпна на – <http://www.standartnews.com/news/details/id/16915/>, посетен последно на 30.01.2009 г.
- Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 23.07.2008 г., достъпен на – http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/pre_accession/key_documents/index_bg.htm, посетен на 29.01.2009 г.
- Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 22.07.2009 г., достъпен на – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0402:FIN:BG:PDF>, посетен последно на 25.07.2009 г.
- Доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета относно управлението на средствата от ЕС в България, от 23.07.2008 г., достъпен на – http://www.europe.bg/upload/docs/bulgaria_report_funds_20080723_bg.pdf, посетен последно на 29.01.2009 г.
- Доклад на Световния икономически форум „The Global Competitiveness Report 2009–2010“, достъпен на <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcr/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>, посетен последно на 11.01.2010 г.
- Договор за ЕО. Договор за ЕС. Съдебна практика. Превод и съставителство С. Костов, Сиби, 2007, София.